

Die Regulierung des Internets zwischen technischer Koordination und politischer Steuerung

Eine explorative Einzelfallstudie am Beispiel der Internet Corporation for
Assigned Names and Numbers zur Rolle privater Akteure in den
internationalen Beziehungen

Abhandlung
zur Erlangung der Doktorwürde
der Philosophischen Fakultät
der Universität Zürich

vorgelegt von
Marc Holitscher

aus St.Gallen (SG)

Angenommen auf Antrag von Prof. Dr. Dieter Ruloff
und Prof. Dr. Madeleine Herren

Zürich, 2003

Vorwort

An einem überaus schönen Herbstabend des Jahres 1994 zeigten nach zahllosen Fehlversuchen die grünen Lämpchen meines eben gekauften Modems an, dass die Verbindung zu dem Ding endlich geglückt war, das man Internet nennt. Damals war vor allem von der Anarchie des elektronischen Computerverbands die Rede: Anerkannte Gesetzmässigkeiten seien auf dem weltumspannenden Netzwerk ungültig, herkömmliche Formen der Regulierung zum Scheitern verurteilt. Bald einmal erklärte der Songschreiber einer amerikanischen Rockband sogar die Unabhängigkeit des Cyberspace.

Als Student der Politikwissenschaften mit Schwerpunkt auf Internationalen Beziehungen interessierte ich mich besonders für die neuen Möglichkeiten und Probleme an der Schnittstelle von Internet, Wirtschaft und Gesellschaft. Die Herausforderung bestand zu diesem Zeitpunkt darin, dass sich erst sehr wenige Leute – zudem aus unterschiedlichsten Disziplinen und verschiedenen Ländern – mit der Thematik befassten. Zudem war keine Literatur greifbar, ausser ein paar hoch technische Abhandlungen von Computerspezialisten.

Vor diesem Hintergrund gründete ich im Juni 1998 mit meinem Kollegen Jamal Shahin die *Unit for Internet Studies (UIS)*, eine virtuelle Plattform mit eigener Website und Diskussionsliste. Sie sollte vor allem dem internationalen Austausch von Forschungsfragen und Erkenntnissen im Bereich der Internet Governance dienen und somit das noch spärliche Wissen zusammentragen. Die UIS fand unerwartet grossen Zuspruch. Darauf aufbauend organisierte ich ein Jahr später als Redaktor der „Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft“ eine wissenschaftliche Debatte zum inzwischen breiter wahrgenommenen Problemfeld der Internetregulierung. Ausgewiesene Experten wie Lawrence Lessig oder Kenneth Cukier stellten darin fruchtbare Überlegungen zum Internet als Forschungsgegenstand an, die über die gängigen Mythen und Wunschvorstellungen hinausgingen.

Dabei lernte ich, dass der verbreitete Begriff vom Internet als anarchischer Raum fundamental falsch war. Vielmehr war das Internet seit jeher verregelt und organisiert, zumindest im Infrastrukturbereich. Dies geschah jedoch nicht auf der Basis von hierarchischen Steuerungsformen, sondern durch die freiwillige Koordination der privaten Netzbetreiber und Computeringenieure. Das Internet regulierte sich selbst.

Die entfesselte Kommerzialisierung des Internets ab Mitte der 1990er Jahre erhöhte den Druck, die freihändigen Regelungsmechanismen des Netzes in formelere Bahnen zu lenken. Auch staatliche Akteure wollten jetzt ein Wort mitreden, verstanden sie das Internet doch als

Sinnbild und Motor der Globalisierung und der damit einhergehenden Gewinnchancen für ihre nationalen Gesellschaften. Die Art und Weise jedoch, wie sie das Netz der Netze zähmten, war einzigartig: Die Hauptverantwortung für die Verwaltung des Internets sollte an eine neu zu gründende, private Organisation auf internationaler Ebene delegiert werden. Auf die Einbettung des Internets in bestehende zwischenstaatlichen Foren wurde verzichtet.

Dieser Entschluss wirft Fragen auf: Markierte das Internet die Überflügelung staatlicher Strukturen durch die auf globaler Ebene handlungsflexibleren privaten Akteure, wie das viele Globalisierungstheoretiker prognostizierten? Welche Motivationsmomente waren für die konzertierte Abtretung quasi-staatlicher Autoritäten an den internationalen Privatsektor ausschlaggebend? Kurz: Wie ist die Entstehung einer privaten Verwaltungsbehörde mit weit reichenden Verantwortlichkeiten über eine kritische Informationsinfrastruktur in einem ansonsten intergouvernemental dominierten Umfeld zu erklären?

Idealerweise erlaubte mir meine langjährige Tätigkeit als Assistent in der Abteilung Internationale Beziehungen des Instituts für Politikwissenschaft an der Universität Zürich, die Entwicklungen der wissenschaftlichen Debatte zur Rolle privater Akteure in der internationalen Politik kontinuierlich mitzuverfolgen. Einen Teil meiner gesammelten Erfahrungen konnte ich anwenden, als ich während eines Jahres als Redaktor für die Wirtschaftszeitung „Internet Standard“ publizierte. Da erlebte ich auch die Schattenseiten des Internetbooms: Der „Internet Standard“ wurde eines der ersten Opfer der abstürzenden New Economy.

Die vorliegende Dissertation nutzt und präsentiert die vielfältigen Erfahrungen und Erkenntnisse, die ich während der skizzierten Zeit gesammelt habe. Entscheidenden Beitrag zu ihrer Fertigstellung verdanke ich der Forschungs- und Nachwuchsförderungskommission der Universität Zürich. Diese erlaubte mir mit einem einjährigen Stipendium, mich in der entscheidenden Phase meiner Forschung voll und ganz auf die Niederschrift der vorliegenden Studie zu konzentrieren.

Allerdings wäre diese Untersuchung nicht möglich gewesen ohne die sehr grosse Geduld, die ausgiebigen Gespräche und die Hilfe, die mir in dieser langen Zeit in jeder Hinsicht von meiner Lebenspartnerin Ladina Caduff geschenkt wurde. Ganz besonders bedanke ich mich bei meinem Doktorvater Professor Dr. Dieter Ruloff. Er hat immer Vertrauen in mein Internet-Projekt gesetzt und mich motiviert, auch wenn es in gewissen Situationen bestimmt nicht einfach war. Darüber hinaus habe ich während meiner Zeit am Institut für

III

Politikwissenschaft viel und Wesentliches von ihm gelernt, sowohl als sein Assistent in verschiedenen Lehrveranstaltungen wie auch in unseren unzähligen Gesprächen.

Ebenfalls bedanke ich mich bei meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, die mich in verschiedenen Phasen meiner Forschungsarbeit unterstützt haben. Dazu gehören insbesondere Dirk Lehmkuhl, Markus Stierli, Manfred Elsig, Marie-Ange Maurer und Stefano Bruno.

Für die guten Diskussionen und Anregungen möchte ich mich ausserdem bei den vielen Internetkollegen bedanken, die ich im Verlaufe meiner Beschäftigung mit dem Thema kennen und schätzen gelernt habe. An dieser Stelle seien genannt: Marcel Schneider, Volker Leib, Jeanette Hofmann, Hans Klein, Milton Mueller und Kenneth Neil Cukier. Besonderer Dank gilt schliesslich meinem lieben und sehr lesefreudigen Nachbarn Günther Fässler.

Zürich im März 2003

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	1
2. Das Domain Namen System und die Steuerungsprobleme des Internets	7
2.1 Forschungsstand	14
3. Private Regulierung jenseits des Nationalstaates	18
3.1 Nicht-staatliche Akteure und die Theorien der Internationalen Beziehungen	22
3.2 Geläufige Erklärungsmuster	26
3.3 Begriffsbestimmungen und Konzepte	30
3.3.1 <i>Institutionen</i>	30
3.3.2 <i>Governance</i>	31
3.3.3 <i>International, transnational, staatlich und nicht-staatlich</i>	33
3.4 Die abhängige Variable: gesellschaftliche (Selbst-)Regulierung als Form des Regierens auf globaler Ebene	35
3.5 Der funktionalistische Ansatz zur Erklärung nicht-staatlicher Regulierungsarrangements auf globaler Ebene	39
3.5.1 <i>Motivationsmomente der privaten Selbstregulierung</i>	42
3.5.2 <i>Motivationsmomente der staatlichen Autoritätsdelegation an den Privatsektor</i>	46
3.5.3 <i>Kritik und Weiterentwicklung der funktionalistischen Institutionentheorie</i>	50
3.6 Der politische Prozess als Schlüssel zur Erklärung institutionalisierter Formen der transnationalen Selbstregulierung	53
3.7 Machttheoretische Ansätze zur Erklärung transnationaler Selbstregelungsarrangements	63
3.8 Das theoretische Erklärungsmodell	67
3.8.1 <i>Operationalisierung des Erklärungsmodells</i>	68
3.8.2 <i>Methode und Einzelfallstudie</i>	73
3.8.3 <i>Ein Wort zu den Quellen</i>	75
4. Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers	77
4.1 Ausgangslage: Selbstregulierung des Internets und die Entscheidungshoheit der Ingenieure	77
4.2 Phase 1: Die Kommerzialisierung und Internationalisierung des Internets und die „Domain Name Wars“	82
4.2.1 <i>Die Kontroversen um Network Solutions Inc.</i>	86
4.3 Phase 2: Die Reformversuche der Internetingenieure	90
4.3.1 <i>Das „Draft Postel“ und der erste Reformversuch der Techniker</i>	91
4.3.2 <i>Das International Ad Hoc Committee und der zweite Reformversuch der Techniker</i>	93
4.3.3 <i>Die Ablehnung des gTLD-MoUs durch private Akteure</i>	97
4.3.4 <i>Die Ablehnung des gTLD-MoUs durch staatliche Akteure</i>	99
4.4 Phase 3: Das „Green Paper“ und die Intervention der amerikanischen Regierung in die DNS-Reform	106
4.4.1 <i>Das amerikanische Grünbuch zur Neuordnung der Internet Governance</i>	107
4.4.2 <i>Die Reaktion der Europäischen Union auf das Green Paper</i>	113
4.4.3 <i>Die amerikanische Sichtweise des Green Papers</i>	119
4.5 Phase 4: Der „White Paper“-Prozess und die Gründung von ICANN	126
4.5.1 <i>Die Reaktion der Europäischen Union auf das White Paper</i>	129
4.5.2 <i>Der IFWP-Prozess</i>	130

4.5.3 Die amerikanische und europäische Sicht auf den White Paper-Prozess	135
4.6 Das Ergebnis der DNS-Reform: ICANN als institutionelles Abbild der Governancestruktur des Internets	140
4.6.1 Im Kreuzfeuer der Kritik: Die ersten Jahre von ICANN.....	146
4.7 Der steinige Weg zu ICANN 2.0	155
4.7.1 Die Reaktionen staatlicher Akteure auf die ICANN-Reform	161
4.7.2 Die Reaktionen privater Akteure auf die ICANN-Reform.....	166
4.7.3 Die Organisationsstruktur von ICANN 2.0.....	169
5. Analyse: Internet Governance als globale Partnerschaft oder nationale Interessenpolitik?	172
5.1 Die abhängige Variable: Die Governancestruktur des Internets.....	172
5.2 Anreize für die Selbstregulierung privater Akteure	179
5.3 Anreize für die staatliche Autoritätsdelegation an den Privatsektor	183
5.4 Die Verteilungskonflikte im Bereich des DNS und ihr Einfluss auf die institutionelle Ausgestaltung von ICANN	189
5.4.1 Konflikte im Privatsektor über die geltenden Regeln zur Bewirtschaftung der Namenräume	190
5.4.2 Zwischenstaatliche Konflikte über die politische Kontrolle des Internets.....	200
6. Schlussbetrachtungen	220
7. Bibliographie	236
8. Anhang	258

Abkürzungsverzeichnis

ARPA	UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY
ARPANET	ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY NETWORK
ccTLD	LÄNDERSPEZIFISCHE TOP LEVEL DOMAIN
CIX	COMMERCIAL INTERNET EXCHANGE
CORE	gTLD-MoU COUNCIL OF REGISTRARS
DARPA	DEFENSE ADVANCED RESEARCH PROJECTS AGENCY
DNS	DOMAIN NAMEN SYSTEM
DOC	UNITED STATES DEPARTMENT OF COMMERCE
EU	EUROPÄISCHE UNION
EUroISPA	EUROPEAN INTERNET SERVICE PROVIDERS ASSOCIATION
FNC	UNITED STATES FEDERAL NETWORKING COUNCIL
GIP	GLOBAL INTERNET PROJECT
gTLD	GENERISCHE TOP-LEVEL DOMAIN
gTLD-MoU	GENERIC TOP-LEVEL DOMAIN MEMORANDUM OF UNDERSTANDING
IAB	INTERNET ARCHITECTURE BOARD
IAHC	INTERNET AD HOC COMMITTEE
IANA	INTERNET ASSIGNED NUMBERS AUTHORITY
ICANN	INTERNET CORPORATION FOR ASSIGNED NAMES AND NUMBERS
IETF	INTERNET ENGINEERING TASK FORCE
IFWP	INTERNATIONAL FORUM ON THE WHITE PAPER
INTA	INTERNATIONAL TRADEMARK ASSOCIATION
INTERNIC	INTERNET NETWORK INFORMATION CENTER
IP	INTERNET PROTOCOL
ISI	INFORMATION SCIENCES INSTITUTE, UNIVERSITY OF SOUTHERN CALIFORNIA
ISOC	INTERNET SOCIETY
ISP	INTERNET SERVICE PROVIDER
ITU	INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION
NIC	NETWORK INFORMATION CENTER
NSF	UNITED STATES NATIONAL SCIENCE FOUNDATION
NSFNET	UNITED STATES NATIONAL SCIENCE FOUNDATION NETWORK
NSI	NETWORK SOLUTIONS INCORPORATED
NTIA	UNITED STATES NATIONAL TELECOMMUNICATIONS AND INFORMATION ADMINISTRATION
PAB	gTLD-MoU POLICY ADVISORY COMMITTEE
POC	gTLD-MoU POLICY OVERSIGHT COMMITTEE
RFC	REQUEST FOR COMMENTS
RIPE NCC	RÉSEAUX IP EUROPÉENS
TCP/IP	TRANSFER CONTROL PROTOCOL/INTERNET PROTOCOL
TLD	TOP-LEVEL DOMAIN
WIPO	WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORGANISATION
WTO	WORLD TRADE ORGANISATION

Abbildungsverzeichnis

Abbildung I: Untersuchungsebenen der Internet Governance.....	7
Abbildung II: Antizipation der transaktionskostensenkenden Wirkung transnationaler Institutionen in der Wahrnehmung privater Akteure	45
Abbildung III: Antizipation der transaktionskostensenkenden Wirkung transnationaler Institutionen durch staatliche Akteure	50
Abbildung IV: Interessengenerierung bei der Schaffung einer transnationalen Institution mit erwarteten Verteilungswirkungen	62
Abbildung V: Die einseitige Definition des Rückfallpunktes.....	64
Abbildung VI: Der Einfluss machtbasierter Faktoren auf die Entstehung transnationaler Arrangements	67
Abbildung VII: Erklärungsmodell der Entstehung transnationaler Arrangements auf globaler Ebene	68
Abbildung VIII: Das Wachstum des Internets, gemessen an der Zahl angeschlossener Computer	83
Abbildung IX: Bezahlte Wiederverkaufswerte für ausgewählte Domain Namen	86
Abbildung X: Involvierte Akteurgruppen mit ihren jeweiligen Interessen in die DNS-Reform anfangs 1998.....	112
Abbildung XI: Wandel der Governancestruktur im Internet über die Zeit hinweg	179
Abbildung XII: Die Regierungen und das ICANN-GAC.....	188
Abbildung XIII: Prozentuale Verteilung der Internetknoten weltweit im Jahre 1998	212
Abbildung XIV: Zwischenstaatliche Verhandlungen über das institutionelle Design von ICANN	214
Abbildung XV: Typen privater Regelung auf globaler Ebene	229

1. Einleitung

Wie kann erklärt werden, dass die globale Autorität zur Verwaltung der bestandeswichtigen Ressourcen des Internets einer privaten internationalen Organisation mit Sitz im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien übertragen wurde? Gemäss der bisherigen Regelungsgeschichte grenzüberschreitender Kommunikationstechnologien hätte man eigentlich eine zwischenstaatliche Lösung im Rahmen einer etablierten intergouvernementalen Einrichtung erwartet. Mit der International Telecommunications Union (ITU) wäre sogar eine internationale Organisation vorhanden gewesen, deren politische Reichweite sich weit gehend mit der weltumspannenden Ausdehnung des Internets gedeckt hätte.

Die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) ist für die zentrale Koordination der globalen Infrastruktur des Internets zuständig. In dieser Funktion kümmert sie sich auch um das so genannte Domain Namen System (DNS). Dieses bildet die technische Grundvoraussetzung dafür, dass die einzelnen Nutzer überhaupt auf dem Internet sichtbar sind, die Kommunikation zwischen den weltweit vernetzten Computern fehlerfrei zustande kommt. Wie die Praxis jedoch zeigt, beschränkt sich das Unternehmen nicht auf die wertneutrale Administration von Übertragungsprotokollen und Datenstandards. Vielmehr agiert ICANN auch als eigentliche Regulierungsinstanz, indem sie die gültigen Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung der technischen Kernressourcen des Internets definiert, wie etwa der Domain Namen und Adressnummern. Damit verteilt die nicht-profitorientierte Behörde kommerzielle Gewinnchancen auf globaler Ebene und fällt wegweisende Entscheidungen über die künftige Entwicklung des Internets.

Regierungen sind im alleinig entscheidungsbefugten ICANN-Direktorium nicht vertreten. Ihrem Anspruch nach sorgen komplizierte Konsultationsmechanismen zwischen den verschiedenen Unterorganisationen von ICANN dafür, dass die privatrechtliche Institution im „globalen öffentlichen Interesse“ handelt und sich dabei primär um die Stabilität des Internets kümmert (ICANN 1998a). Ihre Existenzberechtigung leitet ICANN formal aus einer Reihe von bilateralen Verträgen mit dem amerikanischen Handelsministerium ab.

Der hybride Charakter der Internetbehörde betreffend ihre Form und Funktionen machen eine griffige Einordnung in bekannte Lösungsmuster der Internationalen Beziehungen schwierig. Offensichtlich werden mit ICANN neue Wege in der zentralen Steuerung grenzüberschreitender Netzwerke beschritten (Hofmann 2000b), auch wenn – oder gerade weil? – diese von derart grosser politischer und sozioökonomischer Bedeutung sind wie das Internet. Insofern lässt sich ICANN am treffendsten beschreiben als eine Mischung aus einem

privaten Dienstleistungsunternehmen, einer internationalen Organisation und einer amerikanischen Regulierungsagentur.

Damit drängt sich die Frage auf, wie denn ein derart sonderbares Gebilde mit solch umfassenden Verantwortlichkeiten und Weisungsbefugnissen entsteht: Wie kann die Herausbildung einer mit quasi-staatlichen Autoritäten ausgestatteten privaten Behörde auf globaler Ebene erklärt werden, und welche Rolle spielen dabei gesellschaftliche und staatliche Akteure? Wieso wurde gerade diese Form der institutionalisierten Zusammenarbeit zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren verwirklicht, wie sie sich in der Organisationsstruktur von ICANN präsentiert? Und schliesslich: Wie bewährt sich eine private, nicht-profitorientierte Organisation im Spannungsfeld zwischen technischer Koordination und politischer Steuerung auf globaler Ebene?

Die geläufigen Erklärungen für die Besonderheiten des ICANN-Arrangements basieren in Anlehnung an die jüngere Global Governance-Literatur meist auf der populären These, wonach die Problemstellungen einer entgrenzten Welt die staatlichen Handlungskapazitäten untergraben (Omahe 1995; Strange 1996). Analog wird argumentiert, dass die funktionalen Erfordernisse des Internets die Gestaltungsspielräume der Staaten durchbrechen (Cairncross 1997; Kobrin 1998) und ein netzweites, sprich globales Regulierungsvakuum entstehen lassen (Young 1999). In die Bresche springen private, transnational ausgerichtete Akteure, die über ausreichend Fähigkeiten und Ressourcen verfügen, um sich von unten her (bottom-up) selbst zu organisieren (Rosenau/Czempiel 1992; Schneider/Ronit 1999). In Anbetracht ihrer Schwerfälligkeit muss die Staatenwelt den gesellschaftlichen Kräften einen Teil ihrer angestammten Autorität überlassen (Kleinwächter 2001; Machill 2001; Mathews 1997), oder sie tritt freiwillig zurück und wirkt bestenfalls noch als Schiedsrichterin im Hintergrund (Bernauer 2000; Willke 1997).

Der in dieser Untersuchung verfolgte Erklärungsansatz unterscheidet sich in *zweierlei Hinsicht* von herkömmlichen Deutungsmustern. Erstens soll über den *hohen Abstraktionsgrad und normativen Charakter* der bestehenden Global Governance-Forschung hinausgegangen werden. Entgegen dem gegenwärtigen Selbstregelungstrend problematisiert das theoretische Instrumentarium zweitens explizit auch *kooperationshinderliche Interessenkonstellationen* und untersucht, wie sich diese auf den Entstehungsprozess und damit auf die endgültige institutionelle Ausgestaltung überstaatlicher Arrangements auswirken.

Oft erschöpft sich die politikwissenschaftliche Literatur zu den möglichen Formen des globalen Regierens darin, aufgrund veränderter regulativer Herausforderungen die

Verlagerung von Entscheidungskompetenzen vom Staat weg und hin zum Privatsektor generell zu prognostizieren (Mathews 1997; Reinicke 1998). Dagegen beobachtet die vorliegende Arbeit am Fallbeispiel von ICANN die *konkreten Mechanismen empirisch*, welche die konzertierte *Delegation quasi-staatlicher Autorität* an eine internationale private Organisation sowohl motivieren als auch im Ablauf bestimmen. Die empirische Betrachtung wird dabei von einem fundierten, im Theorieteil dieser Arbeit entwickelten Untersuchungsraaster geleitet und diszipliniert.

Ausgehend von den *konkreten Erfordernissen*, welche die Verregelung eines transnationalen Problemfeldes mit sich bringt, werden in einem ersten Schritt die *kollektiven Anreizstrukturen* erarbeitet, die private und staatliche Akteure überhaupt zur Etablierung gesellschaftlicher Steuerungsmechanismen motivieren. Eine derartige Herangehensweise gibt Aufschluss über die tatsächlich *bestehende Nachfrage* nach gesellschaftlichen Regelungsstrukturen jenseits des Nationalstaates sowie über die damit einhergehenden Erwartungshaltungen. Mit Blick auf die umfassende Erklärung des Untersuchungsgegenstandes ist die *funktionale Logik* unzureichend. Sie vermag beispielsweise nicht zu begründen, warum gerade das beobachtete *institutionelle Design* der privaten Behörde gewählt wurde und kein anderes. Die Perspektive wird daher auf die verschiedenen involvierten Akteurgruppen, ihre Interessen und ihr Zusammenwirken auf nationaler und internationaler Ebene ausgeweitet.

Die *Betonung des Prozesscharakters* ermöglicht in einem zweiten Schritt, den in der ICANN-Diskussion vorherrschenden *Selbstregelungsoptimismus* kritisch zu hinterfragen (Hamm/Machill 2001; Kleinwächter 2000). Auf diese Weise können auch *macht- und konflikttheoretische Überlegungen* einbezogen werden, was eine *realistischere Perspektive* auf das Regelungsgeschehen im Bereich der Internetverwaltung eröffnet. Dies wiederum geschieht in Abgrenzung zur aktuellen Forschungstendenz in den Internationalen Beziehungen, die mit *Entdeckerfreude* noch die bescheidensten Ansätze zur kollektiven Problemlösung unter die Lupe nimmt und darüber Machtbeziehungen gänzlich *in den Hintergrund* rückt (Mayntz 2000).

Die vorliegende Untersuchung argumentiert entsprechend, dass die Bildung nicht-staatlicher Institutionen nicht nur unter *Effektivitäts- und Effizienzgesichtspunkten* vorangetrieben wird, wie von den funktionalen Globalisierungstheoretikern oftmals behauptet (Benner/Reinicke 1999; Keohane 1989; Zürn 1998). Vielmehr bieten sich bei solch komplexen Unternehmen genügend Reibungsflächen für *handfeste Interessenkonflikte*. Diese manifestieren sich etwa in Auseinandersetzungen über die *bevorzugte Regulierungsform*, womit die *Mischung zwischen*

nicht-staatlicher und staatlicher Einflussnahme gemeint ist. Folgerichtig lenkt das entwickelte theoretische Modell die Aufmerksamkeit auf die Bedeutung, die *herkömmlichen Machtressourcen und strategischem Verhalten* bei der Herausbildung nicht-staatlicher Arrangements auf globaler Ebene zukommen. Für die ganzheitliche Erfassung des Untersuchungsgegenstandes sind somit *Verlauf und Ergebnis* des institutionellen Reformprozesses gleichermassen von Interesse.

Auf einer *theoretischen Ebene* machen die gewonnen Erkenntnisse deutlich, dass die Analyse der kollektiven Herausbildung transnationaler Selbstregelungsarrangements nur unter dem Gesichtspunkt ihrer *ökonomischen Effizienz* – wie das die funktionalistischen Ansätze tun – unvollständig ist. Die problemorientierte Aufarbeitung des Untersuchungsgegenstandes markiert damit eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die umfassende Erklärung. Mit Hilfe der interessenorientierten Theorie lässt sich ergänzend aufzeigen, dass globale Regelungen auf der Grundlage von *wenig kooperationsförderlichen Interessenkonstellationen* entstehen müssen, insbesondere wenn *Verteilungskonflikte* in den Vordergrund treten (Zürn 1998:227). Wie zu zeigen sein wird, erlaubt erst die Berücksichtigung der im Regelungsfeld vorhandenen *Distributionsprobleme* die gründliche Auseinandersetzung mit der empirisch beobachteten Form von ICANN. Die Herausforderung an das theoretische Instrumentarium besteht somit in einer *griffigen Kombination* der problem- und interessenorientierten Herangehensweise in einem aussagekräftigen politökonomischen Modell.

In ihren *empirischen Ergebnissen* legt die vorliegende Studie dar, dass die direkt an der Koordination der Internetinfrastruktur beteiligten gesellschaftlichen Akteure gegenüber den verspätet auftretenden Regierungen in verschiedener Hinsicht über *komparative Vorteile* verfügten. Die beiden wichtigsten staatlichen Akteure, die amerikanische Regierung und die Europäische Union, waren sich denn auch einig, dass sie die Führungsrolle in der Reform des DNS an den internationalen Privatsektor delegieren wollten. Allerdings *zerbrach ihr Konsens* an der wichtigen Frage, *bis zu welchem Grad* sie das Internet tatsächlich der Selbstregulierung nicht-staatlicher Akteure überlassen oder formal in einen zwischenstaatlich verfassten Ordnungsrahmen eingliedern wollten.

Die theoriegeleitete Analyse des Konfliktes zeigt auf, dass die involvierten Staaten die Privatisierung der Internetverwaltung zwar *sehr wohl, aber nicht nur* aus den vorgebrachten Praktikabilitätsgründen forcierten. Vielmehr verfolgten sie auch ihre jeweils eigenen *nationalen Interessen*. Dies galt insbesondere für die US-Regierung, welche die Regulierung

des Internets unbedingt aus bestimmten *multilateralen Foren heraushalten* wollte, da sie eine übermässige *Behinderung ihres Handlungsspielraums* befürchtete. Ihr primäres Ziel bestand darin, den *konkurrenzstarken einheimischen Firmen* eine möglichst gute Ausgangslage sowie ein *freies Spielfeld* im zukunftssträchtigen Informationssektor auf globaler Ebene zu bereiten. Angesichts der *dezentralen Architektur* des Internets hatte jedoch auch die amerikanische Regierung bei der Umsetzung ihrer Interessen nicht ganz freie Hand. Sie musste verschiedene *politische Kompromisse* eingehen, wie sie sich schliesslich in der *konkreten institutionellen Ausgestaltung* von ICANN niederschlugen. Dagegen stellten ab dem Zeitpunkt der staatlichen Intervention in das Politikgeschehen die nicht-staatlichen Aushandlungsprozesse nur mehr einen – wenn auch nicht unwichtigen – *Nebenschauplatz* dar.

Schliesslich zeigen sich am untersuchten Einzelfall *wesentliche Konfliktmuster*, wie sie auch aus anderen Problemfeldern bekannt sind. Im Zentrum stehen dabei die *grosse Heterogenität* des internationalen Privatsektors und das *kollektive Unvermögen der gesellschaftlichen Akteure*, die Rahmenbedingungen ihrer Austauschbeziehungen autonom und ohne den Rückgriff auf die legitimierende Autorität des Staates zu definieren. Im entgrenzten Raum jenseits des Nationalstaates werden intergouvernementale Koordinationsanstrengungen allerdings dadurch erschwert, dass die *regulativen Ideologien einzelner Regierungen* viel unmittelbarer zusammenprallen, als dies sonst der Fall ist. Endlich ermöglicht die zwiespältige Bilanz der nicht-staatlichen Selbstorganisation auf globaler Ebene grundsätzliche Überlegungen zur *Regelungskapazität des nicht-staatlichen Sektors* sowie zur *Rollenteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren* in der internationalen Politik.

Vor diesem Hintergrund erschliesst sich auch, dass die in den Internationalen Beziehungen geläufige *Fokussierung des Erkenntnisinteresses* entweder auf die Rolle der Staaten oder der gesellschaftlichen Akteure für die Erfassung transnationaler Regulierungszusammenhänge nicht hilfreich ist. Vielmehr muss jede glaubwürdige Erklärung *beide Perspektiven* beinhalten. Die Frage ist nicht, ob nicht-staatliche Akteure eine Rolle spielen; ausschlaggebend ist vielmehr, welches *Ausmass und welche Form* ihre Mitbestimmung annimmt.

Ein wichtiges *wissenschaftliches Ziel* dieser Arbeit besteht darin, mit *empirisch fundierten Erkenntnissen* an die überwiegend abstrakt geführte Diskussion über die Tendenzen der Globalisierung anzuschliessen (siehe auch: Hofmann 2000a:16). Hierfür bietet sich die Untersuchung der privatisierten Internetverwaltung als *instruktives Fallbeispiel* für die Entstehung transnationaler Formen der Regulierung geradezu an. Die empirische Betrachtung

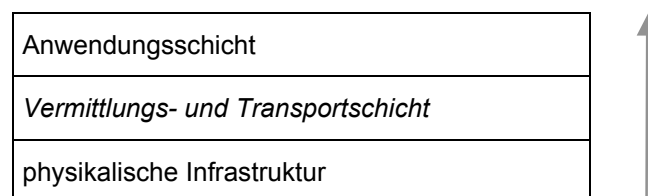
geschieht dabei stets vor einem *theoretisch informierten Hintergrund*, was dazu dienen soll, verschiedene Erklärungsansätze auf ihre Analysekraft betreffend den gewählten Forschungsgegenstand zu überprüfen. Schliesslich werden im Schlussteil der Arbeit *konkrete Hypothesen* vom Einzelfall abgeleitet, die auch die *theoretische Diskussion* zur Rolle privater Akteure in den Internationalen Beziehungen voranbringen soll.

Der Aufbau der vorliegenden Arbeit gliedert sich wie folgt: In einem ersten Kapitel werden die technischen Kenntnisse vermittelt, die zum Verständnis der behandelten Thematik notwendig sind. Dazu gehört ein kurzer Abriss der Internetverwaltung sowie der entscheidenden Faktoren, die ab Mitte der 1990er Jahre die institutionelle Formalisierung der bis anhin freihändigen Entscheidungsmechanismen erforderlich machten. Dabei werden einige grundlegende Konzepte eingeführt, welche die Entwicklung der theoretischen Argumentation im nächsten Kapitel vorbereiten helfen. Ein Überblick über den Forschungsstand im Bereich der Internet Governance beschliesst die Ausführungen zur Problemstellung. Der Theorieteil diskutiert einerseits bestehende Erklärungsmuster globaler Regulierungstätigkeit, andererseits widmet er sich neueren Ansätzen, die sich in ihrem Fokus auf die wichtiger werdende Rolle des Privatsektors in der internationalen Politik konzentrieren. Das Kapitel entwickelt das theoretische Instrumentarium der Arbeit und schliesst mit der Konstruktion eines Modells, das die vorgängig diskutierten Ansätze zur Erklärung der abhängigen Variable kombiniert. Die folgende empirische Untersuchung der Entstehung von ICANN gliedert sich in vier chronologische Phasen. Jede Phase wird im Hinblick auf die Rolle der gesellschaftlichen und staatlichen Akteure beleuchtet und deren jeweiligen Interessen und Strategien detailliert hergeleitet. Darauf folgt die theoretisch informierte Analyse der in der Empirie gesammelten Befunde zur Entstehung von ICANN. Das letzte Kapitel führt die Erkenntnisse zusammen und verbindet sie zu einem Gesamtbild, das die eingangs gestellte Fragestellung beantworten soll. Eine Einbettung der konkreten Erkenntnisse, die aus der ICANN-Problematik gewonnen werden konnten, in die weiteren Entwicklungen im Bereich der internationalen Beziehungen rundet die Schlussbetrachtungen ab.

2. Das Domain Namen System und die Steuerungsprobleme des Internets

Für die Analyse ist es sinnvoll, im Internet wenigstens drei verschiedene Schichten zu unterscheiden: die physikalische Infrastruktur, die Vermittlungs- und Transportschicht und die Anwendungsschicht. Auf jeder dieser Ebenen stellen sich *spezifische Koordinierungs- und Regulierungsaufgaben*, die von jeweils unterschiedlichen Akteuren und institutionellen Arrangements geleistet werden (Drake 2001:47; Leib 2000). So müssen auf der untersten, der physikalischen Schicht beispielsweise die zahlenmässig begrenzten Umlaufbahnen für Kommunikationssatelliten im erdnahen Orbit verteilt oder die wettbewerbsrechtlichen Konditionen für den Zusammenschluss kommerzieller Netzinfrastrukturen auf internationaler Ebene verhandelt werden (Peering Agreements). Auf der mittleren Transport- und Vermittlungsschicht bestehen die Herausforderungen etwa in der Entwicklung allgemein gültiger Standards für die Datenübertragung sowie im Management des Domain Namen- und Adresssystems. Zur obersten Anwendungsschicht gehören die Regulierungsprobleme beispielsweise in den Bereichen Urheberrecht, strafbare Inhalte, Schutz der Privatsphäre und der Datensicherheit.¹

Abbildung 1: Untersuchungsebenen der Internet Governance



Der Sammelbegriff *Internet Governance* umfasst die Gesamtheit aller formaler und informeller Regelsysteme – plus die Vorkehrungen zu deren Durchsetzung, – die auf die Einhaltung bestimmter Verhaltensweisen und Prozeduren auf jeder dieser drei Funktionsebenen abzielen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung bezieht sich der Begriff jedoch exklusiv auf diejenigen Regulierungsaktivitäten, die auf der *Vermittlungs- und Transportschicht* des Netzes stattfinden.²

Wegen der dezentralen Internetarchitektur und ihrer Ausbreitung über verschiedene – nationale und regionale – Jurisdiktionen hinweg ist es durchaus möglich, dass an sich

¹ In der Praxis ist das Schichtenmodell nur begrenzt aufrechtzuerhalten und von Durchbrechungen gekennzeichnet. So kann zum Beispiel die Regelung der Domainvergabe sehr wohl auch Einfluss auf die Regulierung unerlaubter Inhalte haben. Siehe auch Mansell und Silverstone 1996; Drake 1999:58.

² Zum analytischen Gehalt der Unterscheidung zwischen „governance of the Internet“ and „Internet governance“ siehe: Cukier 1999.

inkompatible Regelungssysteme mehr oder minder problemlos nebeneinander bestehen bleiben (Holznagel/Werle 2002:3). So gelten zum Beispiel auf der unteren und oberen Netzschicht je nach Land oder Kulturkreis unterschiedlich stringente Regime zum Schutz der Privatsphäre³, wider der Verbreitung illegaler Inhalte⁴ oder für den Abschluss von Peering Agreements⁵.

Internetweit einheitliche Regelungen aber sind vor allem hinsichtlich solcher Funktionen und Ressourcen notwendig, welche die *Grundlage für die Interkonnektivität* der Computer und autonomen Teilnetzwerke bilden, aus denen sich das Netz der Netze zusammensetzt.⁶ Diese „globalen Verwaltungsbereiche“ (Hofmann 2000b) befinden sich allesamt auf der hier interessierenden Vermittlungs- und Transportebene und umfassen vier miteinander verknüpfte Aufgaben:

- a. *Bewirtschaftung der Namenräume*: Ein Domain Name besteht aus einer semantisch meist sinnvollen Buchstabenfolge und ist die benutzerfreundliche Abbildung der numerischen Internetadresse (IP-Adresse, siehe auch Punkt b). Die mehrstellige IP-Adresse wiederum kennzeichnet jeden ans Internet angeschlossenen Computer und dient der eindeutigen Identifikation der Netzteilnehmer. Ein bestimmter Domain Name muss ebenso einzigartig sein wie die korrespondierende IP-Adresse, da sonst die fehlerfreie Zuordnung nicht möglich ist.

Die ursprüngliche Idee hinter den Domain Namen war ebenso simpel wie durchschlagend: Mit zunehmendem Wachstum des Internets erkannte man, dass die Verwendung von numerischen Adressen zwar für Computer das geeignete Mittel der Kommunikation sind, Menschen aber anschauliche Bezeichnungen bevorzugen. Kurzerhand wurde ein Mechanismus geschaffen, der es ermöglichte, den Rechnern statt IP-Adressen auch logische Namen zuzuordnen. So ist beispielsweise die Website des Buchhändlers Amazon ebenso unter dem eingängigen Domain Namen «amazon.com» erreichbar wie über seine beigeordnete, aber schlecht einzuprägende IP-Adresse «207.171.183.16». Das so genannte

³ Beachte dazu die unterschiedliche Praxis zum Schutz der Privatsphäre und im Gebrauch von Verschlüsselungssoftware in Europa und den USA: Besette/Haufler 2001.

⁴ Beachte dazu die national unterschiedlichen Bestimmungen innerhalb der EU: Akdeniz 1999.

⁵ Siehe Cukier 1997 und Drake 2001:25.

⁶ Rein technisch betrachtet ist das Internet nichts anderes als ein lose gekoppeltes Konstrukt aus einer Vielzahl an sich unabhängiger Teilnetzwerke. Ein verbindlicher Satz offener Transport- und Übertragungsprotokolle, wie etwa das bekannte Transmission Control Protocol (TCP) oder das Internet Protocol (IP), sorgen dafür, dass die verschickten Informationspakete zwischen den heterogenen Netzwerkkombinationen ausgetauscht werden können. Aufgrund der grossen Unübersichtlichkeit in der exakten Topologie dieser Netzwerke wird das Internet häufig als Wolke dargestellt, in die Informationen hinein- und herausfliessen. Beachte dazu ausführlich: McKnight and Bailey 1997, Mueller 2000 und Hofmann 2000b.

Domain Namen System ist somit nichts anderes als eine global verteilte, hierarchisch organisierte Datenbank, welche die Übersetzung der leicht merkbaren Domainnamen in die komplexen IP-Adressen für das ganze Internet einheitlich bewerkstelligt.⁷

Das insgesamt verfügbare Namenreservoir des Internets wird von der Zahl der Domänen höchster Stufe, den so genannten Top Level Domains (TLDs), vorgegeben. Unterschieden werden diese in die generischen TLDs (gTLDs) wie «.com», «.org», «.net» und die länderspezifischen TLDs (ccTLDs) wie «.ch» für die Schweiz oder «.uk» für Grossbritannien. Weltweit existieren 243 länderspezifische TLDs und 14 generische TLDs. Jede TLD konstituiert ihren eigenständigen Namenraum, der wiederum beliebig in untergeordnete Namenräume aufgeteilt werden kann (Second Level Domains, z.B. «*bundeshaus.ch*», oder Third Level Domains, z.B. «*info.bundeshaus.ch*», usw.).

Auf dieser Grundlage eröffnet der dezentrale Aufbau des Domain Namen Systems die Möglichkeit, dass jeder Namenraum autonom von einer einzigen Instanz verwaltet werden kann, also die jeweils höhere Stufe ihre Autorität über eine untergeordnete Domäne abwärts weiterdelegiert. Die *konsequente Verantwortlichkeitsdelegation* ist nicht nur eine technische Notwendigkeit, sondern ein Grundwert des Internets: „When centralization is required, the Internet approach is to distribute as much of the management as possible to lower levels“ (Reagle 1999). Zuoberst in der verästelten Struktur des Domain Namen Systems steht die eigentliche Wurzel, der so genannte Rootserver, der alle notwendigen Informationen über die untergeordneten Domänen beinhaltet (siehe auch Punkt c).

- b. *Bewirtschaftung des Adressraums*: Die eigentlichen Internetadressen oder IP-Adressen bestehen nicht aus Buchstaben, sondern aus 32 Bit-Nummernfolgen (z.B. «129.132.196.110»). Da sie sich hinter den Domainnamen verbergen, bleiben diese Adressen für den Nutzer in der Regel unsichtbar (Hofmann 2000b). Ihr Vorrat ist praktisch unendlich. Jede IP-Nummer darf nur einmal im Netz vergeben werden, sonst wäre die punktgenaue Identifikation der einzelnen Internetcomputer und damit der zielgerichtete Datentransfer, auch Routing genannt, nicht möglich.
- c. *Verwaltung der Rootserver*: Das Rückgrat des Internets bildet ein Verbund von 13 so genannten Root- oder Zentralservern, die geographisch über drei Kontinente verteilt sind. Die Zentralserver bilden das Fundament der weltweit verteilten Datenbank des Domain Namen Systems und enthalten eine Liste aller verfügbaren TLDs mit ihren jeweiligen autoritativen Namensservern. Die Namensserver wiederum sorgen dafür, dass die

⁷ Eine schematische Darstellung der Delegationsstruktur des Domain Namen Systems findet sich im Anhang 8.1 auf Seite 258.

Auflösung von Domainnamen in Internetadressen reibungslos und global einheitlich geschieht.

An der Spitze dieses Systems von Zentralrechnern steht der A-Rootserver. Er enthält die aktuelle Liste sämtlicher erreichbarer TLDs und gibt diese in einem bestimmten Zeitintervall an die anderen 12 Rootserver weiter, die wiederum die nächst untergeordnete Ebene mit diesen Verbindungsdaten füttern. Aufgrund seiner hierarchischen Stellung ist der A-Rootserver die eigentliche Zentralgewalt im Internet. Fiele er aus, so wäre die Auffindbarkeit der einzelnen Teilnetze und angeschlossenen Computer nicht mehr gewährleistet, was zu Instabilitäten und im Extremfall sogar zum Zusammenbruch der internetbasierten Kommunikation führen würde: „In keiner technischen Funktion des Netzes bündelt sich so viel *bestandeskritische Macht* wie im Betrieb des autoritativen Rootservers“ (Hofmann 2000b:3; Recke 1999).

- d. *Vergabe der Protokollparameter*: Damit verschiedene Netzwerke und Computer kommunizieren können, müssen grundsätzliche Vereinbarungen über die Art und Weise vorhanden sein, wie der Datenaustausch stattfindet oder über welche Schnittstellen die Informationen laufen. Diese Vereinbarungen werden in der Form von Protokollen definiert, die von verschiedenen Standardisierungsorganen wie der Internet Engineering Task Force (IETF) oder dem Internet Architecture Board (IAB) betreut werden.

Trotz ihrer weitestgehenden Offenheit braucht die Internetinfrastruktur also ein gewisses Mass an *zentralisiertem Management der technischen Kernressourcen*, soll die Einzigartigkeit der Adress- und Namenszuteilung und damit die fehlerfreie Interoperabilität der Netze gewährleistet sein.⁸ Diese Koordinationsleistung hat den Charakter eines öffentlichen Guts, da erst sie die Stabilität und damit die notwendige Planungssicherheit für die Akteure garantiert: Von der nachhaltigen Verfügbarkeit des Internets profitieren sowohl die Entwickler und Anbieter netzbasierter Applikationen und Dienstleistungen wie auch die individuellen Anwender, ohne den Nutzen anderer zu beeinträchtigen. Die Notwendigkeit einer *koordinierten Dezentralität* wird denn auch gemeinhin übersehen, wenn die allgemeine Diskussion das Internet pauschal als „anarchisch“ oder „chaotisch“ charakterisiert: „Contrary to its popular portrayal as total anarchy, the Internet is actually managed“ (Gillet/Kapor 1997:3).

Mit der schlichten Aufzählung dieser infrastrukturbezogenen Koordinationsaufgaben ist allerdings noch nichts darüber gesagt, wie diese zentralen Aufgaben effektiv erledigt werden.

⁸ Siehe dazu wegweisend: Gillet und Kapor 1997.

Prinzipiell sind dafür sehr unterschiedliche Organisationsformen und Regime möglich: „Rules will be necessary to govern cyberspace“, bemerkten Keohane und Nye (1998) denn auch folgerichtig.

An diese Feststellung schliesst sich unmittelbar die zentrale Frage an, *wer unter welchen Bedingungen* über die notwendige Autorität und Legitimation verfügen soll, diese Regeln zu definieren. Wie noch zu zeigen sein wird, bündelt sich nämlich gerade in der Art und Weise, wie der Umgang mit den technischen Netzressourcen organisiert wird, die *entscheidende Definitionsmacht* über die ökonomischen Möglichkeiten und nicht zuletzt sogar die realen Nutzungsbedingungen des digitalen Kommunikationsmediums. Daraus folgt, dass sämtliche Entscheide über die konkrete Gestaltung der Vermittlungs- und Transportebene aufgrund der weltumspannenden Reichweite des Netzes unmittelbar *globale Gültigkeit* haben. Die Internetinfrastruktur an sich verlangt eine überstaatliche Regelung netzvermittelter Handlungszusammenhänge. „Architecture is politics“, brachte der Computerguru Mitch Kapor den Zusammenhang von Technikgestaltung und Verhaltensregulierung treffend auf den Punkt (zit. nach Reagle 1999). Entsprechend steht die Konfrontation um die Kontrolle über die wichtigen Funktionen und Kernressourcen des Internets im Mittelpunkt der institutionellen Neuordnung des Domain Namen Systems.

In der Quintessenz ging es bei der Reform der Internetverwaltung darum, dass die *Verfügungsrechte* über die bestandeskritischen Ressourcen – über das System der Zentralrechner und den globalen Namenraum – aufgrund der *rasanten Kommerzialisierung* des Mediums ab Mitte der 1990er Jahre nicht mehr von einer allgemein anerkannten Autorität gedeckt waren. Die damaligen, vorwiegend informellen Regelungsmechanismen stammten aus der Zeit, als das Internet in erster Linie ein nicht-kommerzielles Forschungsnetz war. Sie konnten den wachsenden Druck der Wirtschaftsinteressen nicht auffangen, welche die Geschäftsmöglichkeiten des Internets neu für sich entdeckten. Die gleichzeitige *Internationalisierung* des Akteurfeldes mit Interesse an möglichst gewinnbringender Bewirtschaftung der knapper werdenden Domain Namen verschärfte die Steuerungskrise zusätzlich. Diese unbefriedigende Situation konnte nur durch die *Schaffung einer neuen institutionellen Ordnung auf globaler Ebene* behoben werden, welche die Verfügungsrechte über die Kernressourcen eindeutig definierte und damit die wachsende Unsicherheit im Bereich der Internetverwaltung beseitigte. Der neu gegründeten Organisation, in diesem Falle der ICANN, würde dann überlassen bleiben, die konkreten Normen, Regeln und Prozeduren zu bestimmen, nach denen die Zentralserver verwaltet, die Einführung neuer TLDs

entschieden oder Streitfälle um mehrfach beanspruchte Domain Namen bereinigt werden sollten.

Die grosse Intensität und Hartnäckigkeit der politischen Auseinandersetzung über die Reform des Domain Namen Systems ist darauf zurückzuführen, dass ICANN nicht nur für die technische Koordination des Internets zuständig ist, sondern bei der Bewirtschaftung des Namenraums und des Zentralserversystems die *Funktion einer Regulierungsinstanz* übernimmt. Das „Doppelgesicht ICANNs“ (Leib 2001) und die Kontroversen dazu rühren von der Schwierigkeit her, ICANNs eigentliche Mission zu definieren: „Two meanings define the fundamental dilemma of Internet governance: the intersection of technical management and regulatory control. Where does one end and the other begin?“ (Mueller 2002:8). Die zentrale Frage ist also, ob die Internetbehörde nur für die technische Koordination der Internetinfrastruktur verantwortlich ist, eben die Verwaltung des Domain Namen Systems, oder ob sie eigentliche Internetpolitik betreibt.

Die Krux liegt darin, dass ICANN beides macht (Holitscher 2002b). Die rein *koordinativen Leistungen* der Behörde sorgen für reibungslose Datenübermittlung zwischen den einzelnen Teilnetzen des Internets, indem sie die notwendigen Übertragungsprotokolle und Portnummern aufeinander abstimmen. Sichergestellt sein muss einzig, dass keine Adressnummer doppelt vergeben wird, da andernfalls die Datenpakete unterwegs verloren gehen. Entsprechend gross sind die *Kooperationsanreize* für alle Netzteilnehmer, wollen sie nicht die Fragmentierung der Kommunikationswege und damit höhere Kosten riskieren.

Anders bei den *regulativen Aufgaben* von ICANN. Darunter fallen die Erweiterung des Namensraums durch die Einführung von neuen Top Level Domänen wie «.biz», die Mechanismen zur rechtsgültigen Beilegung von Namenstreitigkeiten, aber auch die Neuvergabe der «.org»-Registry an die amerikanische Internet Society. Bei jedem dieser Beispiele verteilen die von ICANN eingesetzten Verfahren gezielt Profitchancen an einzelne Akteure und produzieren damit Gewinner und Verlierer. Nicht zuletzt aus diesem Grund muss ICANN als Regulierungsinstanz mindestens über so viel Autorität verfügen, „dass die Unterlegenen die für sie nachteiligen Entscheidungen anerkennen“ (Leib 2001).

Autorität ist dann vorhanden, wenn ein Individuum oder eine Organisation die umfangreiche Entscheidungsmacht über ein bestimmtes Sachgebiet innehat und von den Anderen zur Ausübung eben dieser Macht als legitimiert und berechtigt angesehen wird (Cutler, et al. 1999:4). Regulative Funktionen werden daher meistens von rechtsstaatlichen Stellen ausgeübt, weil diese über die demokratisch abgestützte Legitimation verfügen.

Holznagel/Werle machen die Unterscheidung zwischen koordinativen und regulativen Aufgaben gar zur Voraussetzung, ob die staatliche Regelung eines bestimmten Problemfeldes notwendig oder ob eine nicht-staatliche Lösung ausreichend ist: “Introducing the conceptual distinction of coordination and regulation we identify areas in which government intervention is unnecessary and where it is indispensable“ (Werle 2001:394).

Mit Blick auf das ICANN-Arrangement und seine globalen Funktions- und Verantwortlichkeitsbereiche kann eine solche Unterscheidung in Anlehnung an Volker Leib ebenfalls vorgenommen werden (Leib 2001):

koordinative Funktionen

- Vergabe von IP-Adressen
- Festlegung technischer Parameter
- Aufsicht im Bereich der technischen Entwicklung und Standardisierung

regulative Funktionen

- Zulassung neuer Top Level Domains
- Akkreditierung von Namenregistraturen
- Internationale Schlichtungsverfahren bei Namenstreitigkeiten

Diese Gegenüberstellung zeigt, dass ICANN zwar sehr wohl für regulative Aufgaben verantwortlich ist, die normalerweise staatliche Autorität erfordern. Trotzdem wurde im vorliegenden Fall bewusst auf eine staatliche Lösung verzichtet, denn mit ICANN betraute man eine private Organisation mit diesen heiklen Funktionen – und dies erst noch auf globaler Ebene.

Angesichts der nahezu vollständigen Aufteilung aller Ressourcen dieser Welt stellt die Reform des Domain Namen Systems damit den einzigartigen Fall einer *distributiven Regelung auf privater Basis im globalen Ausmass* dar. Dies ist um so erstaunlicher, da es sich beim Internet um ein Regelungsfeld handelt, dessen grosse ökonomische Bedeutung für die nationalen Volkswirtschaften nicht von der Hand zu weisen ist und fast gezwungenermassen auf der politischen Agenda der einzelnen Regierungen erscheinen muss. Stellt ICANN damit tatsächlich eine Form der „institutionellen Phantasie jenseits des Nationalstaates“ dar, wie sie Michael Zürn eingefordert hat (Zürn 1998:28)?

Die eingangs gestellte Fragestellung kann nun präzisiert werden:

- Wie erklärt sich, dass die Autorität zur Neuordnung der Verfügungsrechte und der damit einhergehenden Definition von global gültigen Regeln und Prozeduren zur Verwaltung der Kernressourcen des Internets an eine private Organisation delegiert wurde?

- Welchen Einfluss hatten die im politisch verfassten Entstehungsprozess zu erwartenden Verteilungskonflikte auf die konkrete institutionelle Ausgestaltung von ICANN, und welche Rolle spielten dabei staatliche und nicht-staatliche Akteure?

Ausgehend von dieser konzeptionellen Aufarbeitung der Problemstellung wird im nächsten Teil ein theoretisches Erklärungsmodell entwickelt, das die empirische Analyse des Entstehungsprozesses von ICANN entlang der oben formulierten Fragestellungen ermöglichen soll. Vorerst soll aber überblicksmässig auf die in diesem Themenbereich bereits existierende Forschung eingegangen werden.

2.1 Forschungsstand

Als in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die ersten Arbeiten zum Forschungsfeld der Internet Governance erschienen, waren diese überwiegend deskriptiver Natur. Dies aus dem nahe liegenden Grund, weil erst einmal der Untersuchungsgegenstand abgesteckt sowie die notwendigen Kategorien seiner analytischen Erfassung entwickelt werden mussten (Cairncross 1997; Castells 1996; Hagedorn 1996). Zu den wegweisenden Arbeiten dieser Periode gehören die beiden vom Harvard Information Infrastructure Project herausgegebenen Bände „Coordinating the Internet“ (Kahin/Keller 1997) und „Borders of Cyberspace“ (Kahin/Nesson 1997). Darin beschäftigen sich verschiedene Autoren mit den Grundproblemen der Internet-Koordination und lokalisieren Themenkomplexe an der Schnittstelle von Technik, Gesellschaft und Politik, unter anderem die Verwaltung des Domain Namen Systems. Bezeichnend für die frühe Phase der Internetforschung war, dass noch keine Gebietsaufteilung entlang der Wissenschaftsdisziplinen existierte. Vielmehr führte die noch wenig gefestigte Einordnung dazu, dass sich Soziologen, Ethnologen, Rechtswissenschaftler oder Computerspezialisten an der selben Debatte beteiligten.

Ein Ausdruck dieser offenen Perspektive war beispielsweise ein am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) durchgeführtes Projekt, das sich parallel mit mehreren Aspekten der internetvermittelten Kommunikation auseinandersetzte (Projektgruppe Kulturraum Internet 1997). Untersucht wurden ebenso über Mailing-Listen vermittelte soziale Interaktionen wie die regierenden Techniken der frühen Ingenieursgemeinschaft. Im Rahmen des Projektes erschien einer der ersten Beiträge, die sich explizit mit der Reform des Domain Namen Systems beschäftigte (Recke 1997).

Die rasante Entwicklung der Internettechnologie und die gesteigerte Öffentlichkeit, die dem weltumspannenden Medium zukam, führten zu einer erhöhten Aufmerksamkeit auch in

Forschungskreisen. Ein erster Versuch, sich mit einer konkreten Fragestellung der Problematik anzunähern wurde in einer Artikelserie der „Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft“ unternommen. Dabei kamen verschiedene Bereiche zur Sprache, wobei sich mehrere Beiträge auf die Reform des Domain Namen Systems konzentrierten (Cukier 1999b; Holitscher 1999b; Lessig 1999b). Damals kristallisierte sich heraus, dass die Thematik im weiteren Einzugsbereich der Global Governance-Forschung einige fruchtbare Anknüpfungspunkte finden würde.

Systematische Arbeiten, die sich schwerpunktmässig mit dem Domain Namen System beschäftigen, erschienen in der Folge parallel zum eigentlichen Reformprozess, vor allem im amerikanischen Sprachraum. Hierbei zeichnete sich bald eine Aufteilung in eine eher juristisch geprägte und eine politikwissenschaftliche Herangehensweise heraus. Den Ausgangspunkt dieser Entwicklung markierten die Beiträge von Carl Oppedahl (1997) über die Konflikte um fremdregistrierte Domain Namen für den juristischen Strang und Milton Mueller (1997) für den eher politikwissenschaftlichen Strang.

Milton Mueller orientiert sich in seinen Arbeiten überwiegend an den Vorgaben der Neuen Institutionellen Ökonomie. Er entwickelte seinen Ansatz in einer Reihe von viel beachteten Artikeln weiter (Mueller 1999c; Mueller 2000b; Mueller 1999d; Mueller 1998), bis er sie im Sommer 2002 schliesslich in Buchform zusammenfasste (Mueller 2002).

Gemäss Mueller ging es bei der DNS-Reform im Kern darum, dass die Verfügungsrechte über die wichtigen Internetressourcen – das System der Zentralrechner und den Namensraum – von verschiedenen Gruppen gleichzeitig beansprucht wurden. Indem Mueller die Akteure mit ihren jeweiligen Interessen am Reformprozess beschreibt, zeichnet er ein vielfarbiges Bild der Konfliktlinien, die den steinigen Weg bis zur Etablierung der ICANN säumten. Problematisch bei Muellers Arbeiten ist allerdings, dass seine theoretischen Überlegungen und die empirische Aufarbeitung des Falles mehrheitlich isoliert nebeneinander stehen, die Theorie höchstens zur Illustration der historischen Ereignisse oder zur Stützung seiner Thesen benutzt wird. Überhaupt erwecken Muellers Ausführungen teilweise einen tendenziösen Eindruck, macht er doch eine Koalition aus Internetveteranen und den Markenschutzinteressen geradlinig für die enormen Probleme der DNS-Reform verantwortlich (Mueller 1999c). Dies rührt nicht zuletzt daher, dass Mueller im Laufe der Zeit selbst Teilnehmer des ICANN-Prozesses wurde und sich seither aktiv an ihrer Politik beteiligt. Nichtsdestotrotz gebührt Mueller das Verdienst, dass seine theoretischen

Überlegungen einen brauchbaren Weg zur Analyse des Regelungsgeschehens vorzeichnen, den streckenweise auch die vorliegende Arbeit begeht.

Demgegenüber nähert sich Michael Froomkin, Rechtsprofessor an der Universität Miami, der ICANN-Problematik stark unter innenpolitischen Gesichtspunkten an und überprüft deren Legalität an den Massstäben des amerikanischen Rechtssystems (Froomkin 2000). Das Hauptproblem seiner Untersuchungen besteht in der Zentriertheit seiner Betrachtungen auf die USA, womit die internationale Komponente vollständig aus dem Blickwinkel gerät.

Konkret politikwissenschaftlich interessant sind für den vorliegenden Zusammenhang neben einigen bereits publizierten Überblicksartikeln zu unterschiedlichen Themen und Aspekten des ICANN-Prozesses (Hofmann 2000b; Hofmann 2002; Kleinwächter 2000), vor allem verschiedene Dissertationsprojekte. An erster Stelle nennenswert ist hierbei die Dissertation von Volker Leib vom Max Planck-Institut in Köln. Die Arbeit lag dem Autor während dem Verfassen der vorliegenden Abhandlung in Manuskriptform vor, inzwischen ist sie publiziert (Leib 2002).

Die Untersuchung von Volker Leib stellt die erste erschöpfende Aufarbeitung der Reform des Domain Namen Systems aus politikwissenschaftlicher Perspektive dar und gilt daher als eigentliche Referenz. Obwohl Leibs Dissertation eine ähnliche Fragestellung wie die vorliegende Studie verfolgt, unterscheiden sich die beiden Arbeiten in wesentlichen Punkten, insbesondere was die theoretische Ausrichtung und damit die Perspektive auf die Entstehung und Entwicklung von ICANN als globale Verwaltungseinrichtung des Internets betrifft.

Volker Leib nähert sich dem Reformprozess des Domain Namen Systems unter dem Blickwinkel der ökonomischen Gütertheorie und dem Allmendeansatz und untersucht, welche Bereitstellungsprobleme sich bei der Bewirtschaftung der zentralen Internetressourcen ergaben und wie sich diese auf den Entstehungsprozess von ICANN ausgewirkt haben. Dabei geht Leib unter Zuhilfenahme des Modells der inkrementellen Politik davon aus, dass die involvierten Akteure stets unter grosser Unsicherheit handelten und angesichts der sich schnell verändernden Rahmenbedingungen nur begrenzt zu strategisch-rationalem Handeln in der Lage waren. Entsprechend gewichtet Volker Leib die Rolle der amerikanischen Regierung geringer als die vorliegende Untersuchung, indem er der Clinton-Administration einen strategischen Plan zur Ausgestaltung der künftigen Verwaltungsordnung des Internets abspricht. Demgegenüber argumentiert Leib in einer äusserst detaillierten und in ihrer Wirklichkeitsnähe unübertroffenen Fallstudie, dass der „ICANN-Komplex in einem

kontextgebundenen Prozess kooperativer Interaktion im Wettstreit mehrerer Konzepte Schritt für Schritt entstand“ (Leib 2002:277).

Daneben sind noch andere Dissertationsprojekte zu ICANN mehr oder weniger weit fortgeschritten. Dem Autoren bekannt sind dabei die kürzlich veröffentlichte Untersuchung von Christian Ahlert, der ICANN als möglichen Weg der demokratischen Entscheidungsfindung auf globaler Ebene thematisiert (Ahlert 2003) und Craig Simon, der den ICANN-Prozess unter konstruktivistischen Gesichtspunkten aufarbeitet (Simon 1998b).

Von der theoretischen Verortung im Bereich der Internationalen Beziehungen am nächsten kommen der vorliegenden Arbeit die Aufsätze von Dirk Lehmkuhl zur Rolle privater Akteure (Knill/Lehmkuhl 2002; Lehmkuhl 2002a). Dabei beschäftigt sich Lehmkuhl unter dem Aspekt der internationalen Streitschlichtung mit ICANN und analysiert, inwieweit das von der Internetbehörde eingesetzte Verfahren zur Beilegung von Domainstreitigkeiten ein neues Muster der privaten Regulierung jenseits des Nationalstaates erkennen lässt (Lehmkuhl 2002c).

Von den genannten Untersuchungen hebt sich die vorliegende Studie dadurch ab, dass sie sich dem ICANN-Prozess aus der politikwissenschaftlichen Perspektive der *Internationalen Beziehungen* ganzheitlich auf einer theoretischen Grundlage annähert. Hierfür wird einerseits auf etablierte Theorien der Internationalen Beziehungen zurückgegriffen, über die Kombination verschiedener Ansätze aber auch ein neuer Blickwinkel auf die dargestellten Geschehnisse entwickelt. Diese Vorgehensweise erlaubt schliesslich, sowohl theoretische wie auch fallbezogene Schlussfolgerungen zu ziehen, die bisher etablierte Deutungsmuster und empirische Erkenntnisse sowohl revidieren wie auch weiterentwickeln.

Das nächste Kapitel leistet die entsprechenden Vorarbeiten, indem die theoretische Argumentation vorbereitet und entwickelt wird.

*„If governments were Hollywood caricatures, the average nation-state today might be a cross between Arnold Schwarzenegger and Woody Allen: a neurotic powerhouse worried about its own irrelevance and eager to show otherwise.”
Andrew Shapiro (1999)*

3. Private Regulierung jenseits des Nationalstaates

Ein wesentliches wissenschaftliches Ziel der vorliegenden Schrift ist die Erarbeitung eines Analysemodells als Grundlage für die theoretisch informierte Untersuchung des Entstehungs- und Wandlungsprozesses einer mit *quasi-staatlichen Autoritäten* ausgestatteten, privaten Organisation auf globaler Ebene. Dies geschieht in Abgrenzung von bisherigen Fallstudien im Bereich, die mehrheitlich durch ihr dürftiges theoretisches Fundament und damit eine gewisse Beliebigkeit in der Argumentation auffallen (Kleinwächter 2001; Ahlert 2003). Relativiert werden soll weiter der *Selbstregulierungsoptimismus* in neueren Publikationen zum Komplex um Global Governance und die Rolle nicht-staatlicher Akteure (Benner/Reinicke 1999; Zürn 1998). Besagter Optimismus unterschlägt insbesondere im internationalen Kontext zwar nicht unmittelbar sichtbare, aber eindeutig *ergebnisrelevante Konfliktpotentiale* (Mayntz 2000). Den skizzierten Ansprüchen wird das entwickelte Modell durch die Zusammenführung von verschiedenen Erklärungssträngen gerecht, namentlich der neoliberalen Institutionentheorie und der politikökonomischen Regulierungstheorie.

Ausgehend von der Analyse der *funktionalen Erfordernisse*, welche die Verregelung eines globalen Problemfeldes mit sich bringt, werden zuerst die notwendigen Anreizstrukturen sowohl für den Privatsektor wie auch für die staatlichen Entscheidungsträger hinsichtlich der Übernahme von Regelungskompetenzen durch nicht-staatliche Akteure erarbeitet. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die rationale Antizipation der transaktionskostensenkenden Wirkung nicht-staatlicher Arrangements bei der Bewältigung von konkreten Globalisierungsphänomenen die Favorisierung einer Privatisierungslösung positiv beeinflusst. Da eine funktionale Erklärung aber nur überzeugend ist, wenn die *ursächlichen Mechanismen* für die Auswahl eines bestimmten institutionellen Arrangements explizit genannt werden (Keohane 2002:336), steht die Herausarbeitung der problemrelevanten Funktionen, die der Privatsektor „besser“ – im Sinne von kostengünstiger – wahrnehmen kann als staatliche Akteure, im Zentrum des ersten Teilkapitels.

Doch die funktionale Logik allein ist mit Blick auf den Untersuchungsgegenstand unzureichend. Sie vermag zwar die wichtigen Motive für die Nachfrage nach einer privaten

Lösung zu erhellen, erläutert aber nicht, warum für die Privatlösung gerade das empirisch beobachtete institutionelle Design gewählt wurde und kein anderes (Zacher/Sutton 1996:225).

In einem zweiten Schritt wird deshalb der Fokus auf die Angebotsseite verschoben, was den *politischen Prozess der globalen Institutionenbildung* ins Blickfeld rückt. Erkenntnisleitend gilt dabei die etablierte These, dass kollektive Aushandlungsprozesse konfliktreich verlaufen, wenn die angepeilten Regelungen *distributive Folgewirkungen* zeitigen, also Gewinnchancen verteilen, und damit Gewinner und Verlierer produzieren (Keohane 1989; Libecap 1989; Richards 1999:9). Eine griffige Analyse verlangt darum, dass die involvierten Akteurgruppen klar identifiziert sowie ihre Interessen und Interaktionen im jeweiligen institutionellen Umfeld beschrieben werden. Im Unterschied zur herkömmlichen Fokussierung entweder auf staatliche oder nicht-staatliche Akteure macht eine gesamtheitliche Betrachtung zudem nötig, dass sowohl die jeweiligen Austauschbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren an sich sowie deren grenzübergreifende Wirkungszusammenhänge untersucht werden (Risse 2001:255). Dabei wird die Profitorientierung der involvierten Privatakteure als gegeben erachtet, während sich die Interessen der einzelstaatlichen Akteure aus dem Spiel der innenpolitischen Entscheidungsfindung ergeben (Libecap 1989:8).

Eine direkte Folge der ganzheitlichen Betrachtung ist die Erkenntnis, dass sich institutionelle Gleichgewichte nicht nur durch deren wirtschaftliche Kostenleistung erklären lassen. Globale Regulierungsbehörden müssen auch *politisch effizient* sein, da einflussreiche Akteurkoalitionen die für sie nachteiligen Regeln und Prozeduren so lange zu verhindern suchen, bis sie mit dem Resultat einverstanden sind. Dies erklärt auch, warum sich Institutionen über längere Zeit auf einer unter rein ergebnisorientierten Gesichtspunkten suboptimalen Basis einpendeln können (Richards 1999).

Im konkreten Fall erlaubt dieser Ansatz weiterführende Aussagen über die *tatsächliche Rollenverteilung* zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren bei der Etablierung von privaten, internationalen Regulierungseinrichtungen: Die *abhängige Variable* – das institutionelle Arrangement zur Verwaltung des Domain Namen Systems – fungiert quasi als Katalysator zwischen der Nachfrage und dem Angebot einer politischen Regulierung auf globaler Ebene. Die konkrete Ausprägung der abhängigen Variable, hier erfasst durch die beobachtete *Mischung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Einflussnahme*, ändert sich gemäss sich wandelnder Effizienzwahrnehmung der involvierten Akteure sowie deren veränderten Machtstellung.

Entsprechend der geläufigen Ansicht, dass traditionelle Machtressourcen wie etwa militärische Stärke in einer hochintegrierten Welt an Bedeutung einbüßen, orientiert sich auch diese Arbeit an einem *weichen Machtbegriff* (Nye 1990). Darunter fällt unter anderem die Fähigkeit eines Akteurs, den internationalen Regelungsdiskurs entlang den eigenen Wertvorstellungen zu definieren und somit den Rahmen abzustecken, in dem die Mitbewerber ihre Handlungsalternativen abwägen. Im Gegensatz zum herkömmlichen Begriff hat ein solches Machtverständnis wenig mit direkter Gewalt oder Zwang zu tun. Es bezieht sich vielmehr auf die Bedeutung oder Attraktivität der eigenen Weltsicht, die kraft ihres Erfolges andere Akteure zur Nachahmung motiviert. Schliesslich ist zu beachten, dass Macht im Informationszeitalter nicht nur auf politischem Wege, sondern auch über die *gestaltende Beherrschung der Technik* vermittelt werden kann (Lessig 1999a).

Als Endresultat dieser vorgezeichneten Überlegungen wird eine reichhaltigere institutionelle Theorie angepeilt. So kann gezeigt werden, dass mächtige Staaten auf dem internationalen Parkett noch immer eine grosse Auswahl an aussenpolitischen Instrumenten bedienen können. Allerdings sind diese zuweilen recht gut kaschiert, wie beispielsweise die Strategie des so genannten *Forum-Shoppings* oder die kontrollierte *Autoritätsdelegation* an private Akteure zur eigenen Interessenwahrung. Die Kaschierung verleitet manchen Beobachter, die gezielte Delegation von Verantwortungen als erzwungenen Rückzug staatlicher Akteure zu missdeuten. Trotz weitestgehender Definitionsmacht sind aber auch die mächtigsten Staaten nicht zu reinen Alleingängen in der Lage (Nye 2002). Dies jedoch weniger weil ihnen die notwendigen Mittel dazu fehlen, sondern vielmehr da sie sonst der *positiven Externalitäten* einer hochvernetzten Welt verlustig gingen. Und einen solchen Verlust können oder wollen sich auch die mächtigsten Staaten oder Staatengruppen angesichts der rasch fortschreitenden Entwicklungen in Technologie, Wirtschaft und Politik nicht leisten.

Übereinstimmend mit dem Gros der aktuellen Globalisierungsliteratur verfügen auch im hier entwickelten Modell nicht-staatliche Akteure über wichtigen Einfluss auf das endgültige Politikresultat. Ihre kollektive Handlungsfähigkeit im transnationalen Raum wird jedoch deutlich geringer veranschlagt als gemeinhin behauptet. Nicht zuletzt aus diesem Grund müssen sich die privaten Akteure viel stärker auf den Staat als eigentlichen Strukturverstärker beziehen, wollen sie ihre Interessen auch auf internationaler Ebene gebührend verwirklicht sehen.

Schliesslich integriert die explizite Berücksichtigung von weichen Machtfaktoren und der Form, wie diese *technik- und ideologiegebunden* transportiert und umgesetzt werden können,

eine betont *realistische Komponente* in die Analyse. Damit soll Erklärungsansätzen entgegengetreten werden, die den Akteuren in einem von fehlenden HandlungsROUTINEN geprägten Problembereich jegliche Strategiefähigkeit absprechen und sich die beobachteten Politikergebnisse fast zufällig ergeben (Young 1997; Kleinwächter 2000). Demgegenüber erachtet die vorliegende Arbeit gerade in einem unsicheren Umfeld den Einfluss von grundlegenden *Werten und Ideen* auf die Interessengenerierung als eine zentrale Erklärungskomponente. Die Art und Weise, wie Interessen definiert und im globalen Umfeld durchgesetzt werden, beeinflusst nicht nur die Strategiewahl der jeweiligen Akteure (Keohane 2002:336). In politischen Räumen mit weitgehendem Fehlen von künstlichen Grenzen sind Werte und Ideologien mehr denn je verantwortlich für den konkreten Verlauf von Konfliktlinien und Inkompatibilitäten (Bessette/Haufler 2001; Huntington 1998; Nye 2002).

Insgesamt wird das entwickelte Analysemodell einen neuen, realistischen Institutionalismus vorschlagen, der im Gegensatz zu herkömmlichen Ansätzen explizit sowohl koordinative wie auch distributive Aspekte berücksichtigt (Martin/Simmons 1998). Damit wird die von Gunther Hellmann empfohlene Strategie des „Dritten Weges“ aufgenommen (Hellmann 2000), welche sich weder eindeutig auf die Seite machtpolitischer Erklärungen schlägt (Krasner 1990) noch die idealistischen Motive moderner Globalisierungstheorien unkritisch übernimmt (Zürn 1998). Vor diesem Hintergrund werden am Ende auch theoretisch relevante Aussagen möglich sein, die über den hier betrachteten Einzelfall hinauszeigen.

Damit das entwickelte Analysemodell im Gesamtzusammenhang verortet werden kann, soll nachfolgend die untersuchte Problemstellung an den bestehenden Fundus von politikwissenschaftlichen Ansätzen herangetragen werden. Dies macht zuerst eine kurze Beschreibung der Ausgangslage notwendig, bevor die herkömmlichen Theorien der Internationalen Beziehungen hinsichtlich ihrer Aussage zur Rolle privater Akteure auf globaler Ebene befragt werden können. Eine Klärung der oftmals mehrdeutigen und nicht zweifelsfrei benutzbaren Terminologie bereitet dann die Beschreibung und konzeptionelle Erfassung der abhängigen Variable vor. Auf dieser Grundlage werden folgend die verschiedenen Stränge des Modells entwickelt, bevor sie zu einem Gesamtkomplex zusammengeführt und diskutiert werden. Ein kurzer methodischer Teil zum analytischen Vorgehen und den einzelnen Operationalisierungsschritten rundet sodann den theoretischen Teil ab.

3.1 Nicht-staatliche Akteure und die Theorien der Internationalen Beziehungen

Im weltpolitischen Geschehen, so argumentierte Karl Kaiser bereits vor dreissig Jahren, würden die Prozesse⁹ immer wichtiger, „die sich nicht mehr eindeutig einem zwischenstaatlichen Milieu im Sinne des herkömmlichen Modells der internationalen Politik zuordnen lassen“ (Kaiser 1969:80; siehe auch: Benner/Reinicke 1999). Er forderte dazu auf, dass die geläufigen Theorien, „which are connected with the model of international politics, above all that of sovereignty but also subordinate constructs such as the doctrine of separation of powers, should likewise be called into question“ (Kaiser 1971:790).

Angesichts der gegenwärtig verbreiteten Meinung, dass die traditionellen Mechanismen des Regierens den vielschichtigen Herausforderungen einer globalisierten Welt nicht mehr gerecht werden können (Young 1999; Zürn 1998), scheint Kaisers einsamer Ruf jetzt erhört. Dieser Lesart entsprechend zeichnet sich die Globalisierung – angetrieben durch die rasante technologische Entwicklung und wirtschaftliche Liberalisierung – insbesondere durch das Auseinanderdriften der sozioökonomischen und politischen Wirkungszusammenhänge aus (Benner/Reinicke 1999).¹⁰ Transnationale Probleme wie etwa die Bekämpfung der Umweltverschmutzung oder des organisierten Verbrechens überlappen die territoriale Souveränität des Staates ebenso wie die Verregelung des elektronischen Handels. Angesichts zunehmend grenzenloser Interaktionsräume laufen unilaterale Problemlösungsstrategien ins Leere und scheitern kläglich (Zürn 1998). Gleichzeitig fehlt in einer von schnellem Wandel geprägten Umwelt den hierarchisch strukturierten Bürokratien und Verwaltungen das notwendige Wissen und Instrumentarium, um genug flexibel griffige Entscheidungen zu treffen (Castells 1996:250). Gemäss dieser Einschätzung hinken insbesondere zwischenstaatlich verfasste Strukturen in der Form von internationalen Organisationen den sich turbulent entwickelnden Weltmärkten hinterher (Benner/Reinicke 1999). Sie sind oftmals nicht mehr in der Lage, die dringend benötigten Spielregeln anzubieten und damit den transnational agierenden Akteuren Planungssicherheit zu garantieren (Cutler, et al. 1999:4-21;

⁹ Darunter subsumierte Karl Kaiser „processes that are direct horizontal transactions between societal actors of different nation-states, transactions which bypass the institutions of government but strongly affect their margin of maneuver; the various forms of mutual penetration of formally separate entities, and the growing activities of a number of nonstate actors“ (Kaiser 1971:790).

¹⁰ Globalisierung wie sie hier verstanden wird meint vor allem die grenzüberschreitende Aktivität privater Akteure (Reinicke 1998). Bei genauerer Analyse wird jedoch deutlich, dass Globalisierung in mancherlei Hinsicht eine Fehlbezeichnung ist (Zürn 1998). Die sozioökonomischen Aktivitäten – wie zum Beispiel anhand der Daten zur geographischen Verteilung der Internetanschlüsse gezeigt werden kann – sind in den meisten Fällen nicht wirklich global und konzentrieren sich bisher im wesentlichen auf die Staaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und einige Schwellenländer. Das sub-saharische Afrika etwa ist von dieser Vernetzung bislang weitgehend abgekoppelt (Ruloff/Holitscher 1997).

OECD 1994). Dies nicht zuletzt aus dem Grund, weil die Harmonisierung unterschiedlicher nationaler Regelungen auf überstaatlicher Ebene ein notorisch komplizierter und schwerfälliger Prozess ist (Reinicke/Witte 1999). In einem von Unsicherheit geprägten Umfeld und unter dem Eindruck schwindender Kapazität von Nationalstaaten und internationalen Organisationen zur Regulierung von globalen Handlungszusammenhängen wird daher zunehmend Ausschau nach alternativen Quellen des Regierens gehalten (Risse-Kappen 1995; Rosenau/Czempiel 1992; Zürn 1998:28).

Vor diesem Hintergrund rücken in jüngster Zeit vermehrt grenzüberschreitende Kooperationsprozesse zwischen nicht-staatlichen Akteuren ins Zentrum des Interesses (Cutler, et al. 1999; Greenwood/Jacek 2000; Higgot, et al. 2000; Knill/Lehmkuhl 2001; Ronit/Schneider 2000b). Gefragt wird dabei vorwiegend, inwiefern es angesichts der Unzulänglichkeiten national verfasster Steuerungsmassnahmen zu einer Verlagerung von *Staatlichkeit* – verstanden als zielgerichtete Regelungstätigkeit – auf die internationale oder transnationale Ebene kommt. Daran schliesst unmittelbar die Frage an, ob bei diesen Verlagerungsprozessen auch eine Privatisierung stattfindet in dem Sinne, dass vermehrt Regelungsverantwortung autonom von gesellschaftlichen Akteuren wahrgenommen, bzw. an diese delegiert wird.¹¹

In der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte weisen einige Exponenten darauf hin, dass die Übernahme quasi-staatlicher Kompetenzen und Aufgaben durch private Akteure kein Novum ist. Bereits im Mittelalter bestanden demnach zwischen Gilden und Kaufleuten horizontale Netzwerke, die sich über verschiedene hoheitsrechtliche Gebiete erstreckten und so ihre ordnende Wirkung entfalteten (Hirst/Thompson 1996:184; Risse 2001:256). Davon abgeleitet erwarten einige Autoren denn auch für das postindustrielle Zeitalter eine „Rückkehr in die Zukunft“ (Kobrin 1998), wobei der Nationalstaat nur mehr eine Trompete unter vielen spielt und sich das internationale System aus einem komplexen Geflecht sich gegenseitig überlappender Einflussphären unterschiedlichster Akteure zusammensetzt (Dyson 1998; Rosenau 2002). In eine ähnliche, wenn auch radikalere Richtung weisen Untersuchungen, die aufgrund der Informationsrevolution generell einen „relative decline of states and the rise of nonstate actors“ konstatieren (Florini 2000a; Mathews 1997:51). Demnach entkoppeln sich die ehemals souveränitätsgebundenen Gesellschaftsakteure zusehends von ihrem territorialen Fundament und agieren praktisch ungehindert im transnationalen Raum, ohne sich um die

¹¹ Im Rahmen dieser Arbeit wird auf die Untersuchung der – zweifellos wichtigen – Legitimitätsdimension privater Selbstregelungsarrangements und die damit einhergehenden Demokratieprobleme verzichtet. Betreffend ICANN sei hierfür auf den abschliessenden Bericht des „NGO and Academic ICANN Study“-Komitees verwiesen (NAIS 2001).

unterliegenden Jurisdiktionen und Empfindlichkeiten kümmern zu müssen (Florini 2000a; Reinicke 1998). Angesichts der Schwerfälligkeit staatlicher Einrichtungen nehmen die privaten Akteure ihre grenzüberschreitenden Geschicke in die eigene Hand und regulieren die gegenseitigen Austauschbeziehungen selber – mit oder ohne Billigung des Staates (Kleinwächter 1998; Mathews 1997).

Einen positiven Nebeneffekt dieser Autoritätsverschiebung erkennen einige Autoren darin, dass die bisher weitgehend von Regierungen und ihren diplomatischen Korps kontrollierten, globalen Informationsflüsse aufgebrochen und mit Hilfe der neuen Kommunikationstechnologien demokratisiert werden können (Florini 2000b; Keohane/Nye 2000a). Im Extremfall erwarten einige Autoren sogar, dass diese Entwicklungen zur Entstehung von eigentlich denationalisierten Identitäten und Kulturbeziehungen führen, die quer zu nationalstaatlichen Grenzen verlaufen und eine einheitliche Weltgesellschaft in greifbare Nähe rücken (Cairncross 1997; Castells 1996).

Die Gegenposition markieren Beiträge, die das Entstehen einer neuen transgouvernementalen Ordnung beschreiben. Diese Ordnung kennzeichne sich dadurch aus, dass Regierungen untereinander funktional definierte Netze der Zusammenarbeit bilden und so ihre zentrale Position in der Weltpolitik wahren (Slaughter 1997). Andere wiederum argumentieren, dass die neuen Kommunikationstechnologien das Machtfundament des „virtuellen Staates“ (Rosecrance 1996) zwar neu definieren, ihn aufgrund seiner schier unerschöpflichen Ressourcenfreiheit letztlich aber stärken und damit seine dominante Position sowohl nach innen wie nach aussen zementieren (Keohane/Nye 1998). Am äusseren Rand dieses eher konservativen Spektrums befinden sich Autoren, die im 21. Jahrhundert die unbeirrte Umsetzung staatlicher Machtpolitik auf internationaler Ebene erwarten, wobei sie im zeitgemässen Jargon nicht mehr von „Realpolitik“ sprechen sondern von „Cyberpolitik“ (Rothkopf 1998:327).

Das gemeinsame Defizit der genannten Schriften besteht in ihrer empirisch, konzeptionell wie theoretisch dürftigen Erfassung der behaupteten Zusammenhänge. Sie bleiben überwiegend in historischen Analogieschlüssen verhaftet (Kobrin 1998) oder übertragen herkömmliche Interpretationsmuster aus dem nationalstaatlichen Kontext unkritisch auf die veränderten Strukturbedingungen der Gegenwart (Nye/Owens 1996; Rothkopf 1998). Ausserdem basieren die meisten Beiträge dieser Art auf Thesen von hohem Abstraktionsgrad. Wenn sie die Konsequenzen einer grenzüberschreitenden (Selbst-)Regulierung privater Akteure für den Nationalstaat überhaupt systematisch thematisieren, bleiben die Aussagen vorwiegend

spekulativer und normativer Natur (Bernauer 2000:63; Sassen 1996; Walter 2001). Von den wenigen Arbeiten, die sich explizit mit der Verregelung der neuen Kommunikationsmöglichkeiten im globalen Massstab beschäftigen, scheitern viele bereits am mangelnden Verständnis der zugrunde liegenden Technologien selbst (Fukuyama/Wagner 2000). Dies nicht zuletzt auch darum, da einige dieser Untersuchungen in Eile verfasst wurden, damit sie noch rechtzeitig zum Boom der New Economy gegen Ende der 1990er Jahre veröffentlicht werden konnten (Hamm/Machill 2001; Machill 2001; Sassen 1999).

In der Zusammenschau betrachtet verstellen diese Arbeiten den Blick aufs Neue eher, als dass sie ihn erhellen. Noch viel weniger werden sie dem Aufruf von Karl Kaiser gerecht, das Hauptaugenmerk auf die empirische Untersuchung der Prozesse zu fokussieren, welche die „profound transformation in the nature and location of authority“ (Rosenau/Czempiel 1992:3) in der internationalen Politik kennzeichnen. Letztlich beschreiben die genannten Arbeiten den Wandel im internationalen System als Nullsummenspiel (Benner/Reinicke 1999).

Was neue Akteure gewinnen, müssen zwischenstaatliche Einrichtungen und Regierungen aber nicht notwendigerweise verlieren. Gefordert ist eine unvoreingenommene Herangehensweise, welche die beobachteten Privatisierungsprozesse staatlicher Regulierungsaufgaben nicht notwendigerweise als Rückzug des Staates interpretiert, sondern vielmehr als Neudefinition seiner Funktionen in einem sich wandelnden Umfeld begreift (Holitscher 1999a:134; Knill/Lehmkuhl 2001; Majone 1991). Hierfür ist ein Überdenken der traditionellen, staatszentrierten Sichtweise der Internationalen Beziehungen nötig, ohne diese jedoch vollständig aufzugeben. Wie noch zu zeigen sein wird, ist die grenzüberschreitende Handlungsautonomie gesellschaftlicher Gruppen und transnationaler Akteure tatsächlich im Wachsen begriffen. Dennoch bleiben Staaten und Regierungen nach wie vor wichtige Referenzpunkte ihres Handelns.

Die systematische Verständniserweiterung bezüglich der Rolle privater Akteure in den internationalen Beziehungen muss sich demnach an folgenden Leitfragen orientieren:

- Wie und weshalb kommt es zu einer Verlagerung von Regelungskompetenzen auf eine transnationale Ebene?
- Welche Form nehmen derartige überstaatliche Arrangements an? Kommt es zur Herausbildung gemischt staatlich/nicht-staatlicher Institutionen der Ko-Regulierung oder gar zu einer vollständigen Delegation der Regelungsverantwortung an nicht-staatliche Akteure im Stile der reinen Selbstregulierung?

Im Folgenden soll anhand eines Überblicks über die geläufigen Theorien der Internationalen Beziehungen ergründet werden, welchen Beitrag bestehende Ansätze zur Erklärung der

veränderten Bedeutung gesellschaftlicher Akteure in der internationalen Politik leisten.

3.2 Geläufige Erklärungsmuster

An der Disziplin der Internationalen Beziehungen wird gegenwärtig bemängelt, dass sie sich auf „spektakuläre Weise an den grenzüberschreitenden Beziehungen privater Akteure uninteressiert“ gezeigt habe (Underhill 1999:20). Bei genauerem Hinsehen lässt sich aus ihrer Theorienvielfalt jedoch einiges an Fruchtbarem für die Erklärung nicht-staatlicher Verhaltensweisen und deren Zusammenspiel mit staatlichen Akteuren gewinnen.

Nur in beschränktem Mass gilt dies für das Weltbild des lange Zeit die Debatte beherrschenden (Neo-)Realismus, der einzig Staaten als die entscheidenden Analyseeinheiten zur Erklärung internationaler Politikergebnisse gelten lässt. Sie streben in einem anarchischen Umfeld nach Maximierung ihrer Sicherheit und sind stets darauf bedacht, ihre autonome Stellung gegenüber den Mitstreitern zu behaupten. Für die eigenständige Beschäftigung mit Akteuren unterhalb der Regierungsebene bieten derart gegliederte Interaktionsmodelle indes wenig Platz und verdrängen diese in die Innenpolitik. Die Aufmerksamkeit der Neo-Realisten erfasst aber die innenpolitischen Verhältnisse nicht. Dies deshalb, weil sich die Interessen und das Verhalten der Einzelstaaten allein aus der strukturellen Beschaffenheit des internationalen Systems und der darin vorherrschenden Machtkonstellation ergeben – der monolithische Staat ist eine undurchsichtige „black box“ (Waltz 1979).

Wenn überhaupt, so interpretiert eine staatszentrierte Perspektive private Akteure notgedrungen in direkter Abhängigkeit von den gegebenen Staatsinteressen (Knill/Lehmkuhl 2002; Rosenau 1990:245). Auf diese Weise könnte beispielsweise demonstriert werden, wie die Staaten den Entstehungsprozess privater Arrangements dirigieren oder inwiefern sie diese in Rivalität mit ihren Gegenspielern für die eigenen strategischen Ziele instrumentalisieren (Ronit/Schneider 2000b:4).

Anfangs der 1970er Jahre sahen verschiedene Forscher die konzeptionelle Rigidität des realistischen Paradigmas durch die wachsende Zahl der nicht-staatlichen Akteure in der Weltpolitik in Frage gestellt. Die sich anbahnende Revolution im Bereich der Kommunikationstechnologien und des Transportwesens machte deutlich, dass der Staat nicht mehr nur als kohärente, undurchlässige Einheit analysiert werden konnte, sondern zunehmend ein „offenes System“ (Benner/Reinicke 1999) darstellte, also über viele verschiedene staatliche und gesellschaftliche Kanäle mit der internationalen Ordnung verbunden ist (Willetts 1997). Als Sprachrohr dieser liberal-pluralistischen Schule taten sich vor allem

Robert Keohane and Joseph Nye hervor. Sie widmeten sich als Erste explizit dem Phänomen der transnationalen Beziehungen (Keohane/Nye 1971:332). In ihrem wegweisenden Werk „Power and Interdependence“ entwickelten die beiden Autoren ihre ursprünglichen Ideen zu einem Modell der „komplexen Interdependenz“ weiter, in dem nicht-staatliche Akteure potentiell ausschlaggebenden Einfluss auf das internationale Geschehen nehmen (Keohane/Nye 1988:24ff). Damit wurden die starre Hierarchie der sicherheitsdominierten Politikagenda aufgebrochen und zumindest ökonomische Interessen mit militärischen Überlegungen auf die selbe Stufe gestellt. In diesem von gegenseitiger Abhängigkeit und Verwundbarkeit geprägten Umfeld verlagerte sich die Betrachtung folglich zusehends auf die Funktionsweise transnationaler und multinationaler Unternehmen und auf die Rolle, welche sie bei der Ausgestaltung politischer Ergebnisse in verschiedenen Problemfeldern spielten (Risse-Kappen 1995; Ronit/Schneider 2000a).

Mit der skizzierten Erweiterung der Forschungsperspektive um neue Analyseebenen und Akteurgruppen ging eine Diversifizierung des traditionellen Machtbegriffs einher. Eine führende Rolle kam diesbezüglich der englischen Politikwissenschaftlerin Susan Strange zu. Sie führte das Konzept der strukturellen Macht mit den vier Dimensionen der Sicherheit, Produktionsfaktoren, Geldwirtschaft und des Wissens ein (Strange 1988). Damit verschob sich die Fokussierung von den exekutiven Staatsorganen als alleinige Quellen der Macht zusehends auf den nicht-staatlichen Sektor, wo die vier Dimensionen zusammenfielen (Strange 1996).

Viele Autoren begnügten sich allerdings mit einer ausschliesslich deskriptiven Untersuchung der komplexen Interdependenz. Das grösste Defizit des Ansatzes von Keohane/Nye zeigt sich denn auch darin, dass es ihnen entgegen ihren Ansprüchen nicht gelungen ist, ein umfassendes Theoriemodell für die analytische Erklärung der transnationalen Beziehungen und ihrer Einbettung in die globale Politik zu entwickeln (Bernauer 2000:59f).

Ein wichtiger Effekt der liberal-pluralistischen Betrachtungsweise aber war, dass sie die Aufmerksamkeit verstärkt auf die kollektiven Handlungsprobleme lenkte, die sich aus den wachsenden Verflechtungen auf internationaler Ebene ergaben (McGrew 2002; Rosenau/Czempiel 1992:273). In der Folge entstanden verschiedene, teilweise fundamental miteinander konkurrierende Erklärungsmuster (Hasenclever, et al. 1997), die nach den Bedingungen für die Etablierung und den Fortbestand zwischenstaatlicher Kooperationsformen in der Gestalt von internationalen Regimen und Institutionen fragten (Keohane 1984; Krasner 1990). Obschon sich das konzeptionelle Instrumentarium der

Regimetheorie¹² sehr wohl auch für die Erfassung transnationaler Handlungszusammenhänge zwischen nicht-staatlichen Akteuren hätte nutzbar machen lassen (Cutler, et al. 1999; Haufler 2000), fungierte der Staat im Windschatten des von Kenneth Waltz propagierten Neo-Realismus vorderhand weiter als zentraler Bezugspunkt in diesen Ansätzen (Keohane 1989:25; Ronit/Schneider 1997). Sie wurden denn auch dafür kritisiert, dass „the state-centric approach runs the risk of introducing a conservative basis into regime theory and fails to confront many interesting developments currently under way in international and transnational affairs” (Young 1999:5).

Erst in jüngster Zeit sind die Vertreter des neoliberalen Institutionalismus in der Tradition von Keohane dazu übergegangen, auch Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren zur Erklärung von internationalen Regimen in ihre theoretischen Modelle zu integrieren (Cowhey 1990; Keohane/Milner 1996). Allerdings sind sie den Beweis für ihre Behauptung, dass die „institutional theory could well be applied to networks of nongovernmental actors and the arrangements that they develop to govern their relationships“ bis heute schuldig geblieben (Martin/Keohane 1999).

Das Regimekonzept wurde in der Folge von verschiedenen Wissenschaftlern aufgegriffen, die das staatszentrierte Verständnis der internationalen Beziehungen von Grund auf hinterfragten (Rosenau 1990; Strange 1988; Young 1972). Mit dem Hinweis auf den wachsenden Regelungsbedarf eines dynamischeren internationalen Systems nach dem Ende des Kalten Krieges, richteten sie ihr Interesse explizit auf die Vielfalt der gesellschaftlichen Akteure und wie diese ihren Einfluss auf globaler Ebene spürbar machten. Den gemeinsamen Ausgangspunkt markierte die Beobachtung, dass sich neben der „international society” der Staaten eine „global civil society, which is made up of a variety of nonstate actors, including interest groups, professional associations, and corporations” herausbildete (Rosenau/Czempiel 1992:279). Die auf dieser Erkenntnis aufbauenden Forschungsprogramme beschränkten sich denn auch keineswegs auf die Rolle, die nicht-staatliche Interessenverbände im Rahmen von internationalen Institutionen spielten (Greenwood/Jacek 2000; Reinicke 1997:130). Sie analysierten vielmehr auch transnationale Regime, welche auf die Regelung grenzüberschreitender Probleme im gesellschaftlichen Bereich abzielten. Dabei erachteten sie nicht nur die „pure types of regimes” für aufschlussreich, sondern forderten „that we must pay

¹² Auf die unterschiedlichen Ansätze der internationalen Regimetheorie wird zu Beginn des Kapitels 3.5 auf Seite 39 noch einmal kurz eingegangen. Für einen umfassenden Überblick über die Regimetheorie, ihre verschiedenen Modelle sowie die langwierige, jedoch wenig fruchtbare Debatte um die relativen und absoluten Gewinne zwischen den interessen- und machtbasierten Ansätzen beachte: Hasenclever, Mayer und Rittberger 1997.

greater attention to mixed arrangements in which states and nonstate actors interact with one another in complex ways” (Young 1999:23).

Obwohl die Autoren eine qualitative wie quantitative Steigerung der Selbstregulierung nicht-staatlicher Akteure in der Form der „governance without government” auf globaler Ebene feststellten (Rosenau/Czempiel 1992), gingen sie doch nicht so weit, den unweigerlichen Untergang des Staates herbeizureden: „There is no reason to believe that states are on their way out as centers of power and authority” (Young 1999). Vielmehr versuchten sie, die Ansätze des neoliberalen Pluralismus mit den Annahmen des traditionellen Realismus in einen umfassenden Erklärungsansatz für eine neue Weltordnung zu verschmelzen (Geeraerts 1995). James Rosenau entwickelte diesbezüglich das wohl am weitesten gediehene Paradigma. Demzufolge existieren nicht-staatliche und staatliche Akteure nebeneinander und nehmen direkt an der Gestaltung der internationalen Politik teil (Rosenau 2002; Rosenau 1990). In dieser Perspektive bildete die Gesamtheit der vielen verschiedenen, transnationalen und zwischenstaatlichen Regulierungsstrukturen das Fundament für eine ebenso komplexe wie dezentralisierte Ordnung der Global Governance (Rosenau 1990:245-260; Young 1999).

Zusammenfassend stellte die oben skizzierte, frühe Global Governance-Literatur zwar ein reichhaltiges Interpretationsarsenal zur Beschreibung der beobachteten Ausdifferenzierung der Akteurgemeinschaft im internationalen System bereit. Es mangelte ihr jedoch an analytischem Rüstzeug zur kausalen Erklärung der Entstehung nicht-staatlicher Organisationsformen und deren Funktionsweisen (Held/McGrew 2002). Entsprechend hartnäckig hält sich denn auch die Kritik an ihrer stark normativen und teilweise fast willkürlich erscheinenden Arbeitsmethode: „The ways in which states delegate public responsibilities to private interests is a crucial mechanism of governance, but many radical theorists avoided in-depth empirical investigation and conceptualization of this complex domain” (Underhill 1999:35).

Dennoch gebührt der Global Governance-Forschung das Verdienst, sich schon sehr früh und breit mit der Bedeutung nicht-staatlicher Akteure für die Regelung transnationaler Wirkungszusammenhänge auseinandergesetzt zu haben. Allerdings ging und geht die thematische Breite oftmals mit einer begrifflichen und konzeptionellen Unschärfe einher, welche den analytischen Nutzen dieser Ansätze erheblich mindert (Geeraerts 1995:14). Aus diesem Grund muss nachfolgend eingehender auf die Begrifflichkeit und auf wichtige Konzepte der Global Governance-Forschung eingegangen werden.

3.3 Begriffsbestimmungen und Konzepte

3.3.1 Institutionen

Gemäss allgemein anerkannter Definition versteht man im politikwissenschaftlichen Kontext unter einer Institution ein System formgebundener (formaler) und formungebundener (informeller) Regeln einschliesslich der Vorkehrungen zu deren Durchsetzung (Richter/Furubotn 1997:26).¹³ Ihrem Anspruch nach zielen diese Regelwerke darauf ab, „dauerhafte Verhaltensmuster einer angebbaren Menge von Akteuren in sich wiederholenden Situationen zu begründen“ (Zürn 1998:171). Damit ordnen Institutionen soziale Wirkungszusammenhänge und vermindern Unsicherheit. In den Worten von James Rosenau schaffen sie so genannte „spheres of authority“ (Rosenau 2002:74), die für die betroffenen Akteure über konkrete Ge- und Verbote handlungsleitend wirken.

Dabei müssen die Akteure, welche die festgelegten Normen und Regeln befolgen, nicht notwendigerweise einem geschlossenen Raum zugehören. Institutionen können sehr wohl unabhängig von geographischen Grössen grenzübergreifend sektoral oder entlang von funktionalen Wechselbeziehungen bestehen. Institutionenbildung oder Institutionalisierung bedeutet die zweckorientierte Schaffung von Regelsystemen in einem bestimmten Problemfeld und ist nicht per se auf den territorial gebundenen Staat bezogen (Leib 2002:38).

Entsprechend definiert Michael Zürn eine Institution als *international*, wenn die grundlegenden Prinzipien, Normen und Regeln sowie die dazugehörigen Entscheidungsprozeduren *zwischenstaatlich* verhandelt sind (Zürn 1998:172). Die wichtigsten Mitglieder einer internationalen Institution sind demnach staatlicher Herkunft. Gesellschaftliche Akteure können beratend oder beobachtend teilnehmen. Wenn die internationalen Normen und Regeln von nicht-staatlichen Akteuren „ohne Regierungsbeteiligung“ vereinbart werden, handelt es sich entsprechend um ein transnationales Regime (Zürn 1998:172).¹⁴ Auch hier gilt, dass transnationale Einrichtungen

¹³ Die wohl am häufigsten verwendete Regimedefinition stammt von Stephen Krasner. Demnach handelt es sich bei Regimen um „implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations“ (Krasner 1983:2). Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung verwende ich den Begriff „Institution“ als Oberkennzeichnung für Regime, Entscheidungsnetzwerke und Organisationen (siehe auch: Zürn 1998:176).

¹⁴ In der politikwissenschaftlichen Debatte beschränkte sich die Regime- und Institutionendebatte bis vor kurzem ausschliesslich auf die Untersuchung von zwischenstaatlich vereinbarten Institutionen. Privat verhandelte Regelungseinrichtungen wurden nicht näher beachtet, obwohl sie von ihrem Wesen her oftmals der gebräuchlichen Institutionen- oder Regimedefinition entsprochen hätten. Erst in jüngster Zeit sind Autoren dazu übergegangen, diese etablierten Konzepte auch für die Betrachtung von privaten Institutionen und Regimen nutzbar zu machen (Cutler et al. 1999; Holitscher 1999:134ff).

nicht unbedingt frei von staatlichen Teilnehmern sein müssen. Im Wesentlichen handeln sie aber ohne direkte Regierungsbeteiligung.

Eine weitere wichtige Unterscheidung bezieht sich auf die beiden Konzepte *Institution* und *Organisation* (Hasenclever, et al. 1997:10f): Demnach sind nur Organisationen als korporative Akteure zu eigenständigem und zweckgerichtetem Handeln fähig, währenddem Regime oftmals nicht mehr sind als kollektiv vereinbarte Prinzipien, Normen und Regeln (Richter/Furubotn 1997). Alleingegenommen besitzen diese keine Akteursqualität. Darüber hinaus ist das Einflussgebiet einer internationalen Organisation nicht notwendigerweise auf nur ein Problemfeld beschränkt, derweil Regime meist thematisch oder sektoral beschränkte Institutionen sind.

Mit Blick auf die zu regelnden sozialen Handlungszusammenhänge unterscheidet die vorliegende Arbeit in Anlehnung an die Neue Institutionenökonomie grob zwei Typen: Institutionen, die sich auf die reine Regelsetzung ohne die (Um-)Verteilung von Ressourcen konzentrieren, und Institutionen, welche die Verwaltung von knappen Ressourcen für alle betroffenen Akteure verbindlich regeln (North, et al. 1992). Dabei gelten die erstgenannten, *rein konstituierenden Regelungen* meist als unproblematisch. Dies deshalb, weil sie Handlungszusammenhänge und kollektive Gewinne ermöglichen, indem sie beispielsweise Hindernisse der grenzüberschreitenden Interaktionen abschaffen, gegenseitige Anerkennungen vornehmen usw. (Zürn 1998:225). Demgegenüber verteilen (*re-*)*distributive oder regulative Institutionen* gezielt Verfügungsrechte wirtschaftlicher Akteure über wertvolle Ressourcen und produzieren so Gewinner und Verlierer (Libecap 1989).

Die konkrete Konstellation der Verfügungsrechte in einem bestimmten Wirtschaftsfeld ist stets durch eine institutionelle Ordnung einschliesslich zugehörigem Überwachungs- und Durchsetzungssystem bestimmt (Richter/Furubotn 1997:42): Gemäss Michael Zürn müssen derartige Regelsysteme oder institutionelle Arrangements aber oftmals „auf der Grundlage von wenig kooperationsförderlichen Interessenkonstellationen entstehen, insbesondere wenn Verteilungskonflikte in den Vordergrund treten“ (Zürn 1998:227; siehe auch: Libecap 1989; Richards 1999).

3.3.2 Governance

Von zentraler Bedeutung für die Forschung zur Rolle nicht-staatlicher Akteure und ihrem Verhältnis zu den Staaten in der internationalen Politik ist die von der Global Governance-Debatte propagierte, konzeptionelle Differenzierung zwischen *government* und *governance* (Rosenau/Czempiel 1992:3). Bei dieser Unterscheidung handelt es sich nicht etwa um ein

„silly game of semantics” (Cukier 1999b:128), sondern um den „cornerstone for a more promising strategy for global public policy” (Reinicke 1998:87). Damit wird dem Umstand begegnet, dass hierarchisches Regieren in globalen Interaktionsräumen nur beschränkt wirksam sein kann und zusehends durch horizontale Regelsysteme unter der Ägide nicht-staatlicher Akteure entweder komplementiert oder gar ersetzt wird (Cutler, et al. 1999:19).

Allgemein betrachtet bezeichnen beide Begriffe sowohl formale wie auch informelle Prozesse und Institutionen, die koordiniertes Ordnungshandeln einer Pluralität von Akteuren beschreiben (Keohane/Nye 2000b:12; Leib 2002:39). Ebenso beinhalten beide Konzepte das autoritative Element, dass die jeweils angepeilten Formen der Kooperation überhaupt nur möglich sind, wenn eine ausreichende Regeleinhaltung garantiert ist (Rosenau 2002:72).

Trotzdem bleibt *government* im herkömmlichen Sinne vom Vorhandensein einer formalen Autorität – fast immer in der Form einer gewählten Exekutive – und dem daran gekoppelten Gewaltmonopol zur Verhaltensdurchsetzung abhängig. Ausserdem impliziert *government* eindeutig eine territoriale Komponente, da sich die Staatshoheit – die geläufigste Ausdrucksweise von *government* – traditionellerweise über ein bestimmtes geographisches Gebiet erstreckt.

Demgegenüber umfasst *governance* ein viel breiteres Feld an sozialen Kontroll- und Koordinationsfunktionen. Diese können an eine formelle Autorität gebunden sein, müssen aber nicht. Damit bezeichnet *governance* die Abkopplung einst territorial gebundener Entscheidungs- und Steuerungsmechanismen von ihrem geographischen Fundament und wendet diese neu auf sektoral oder funktional definierte Handlungszusammenhänge an (Reinicke 1998:87), gleichgültig ob diese zwischen einzelnen Regierungsbehörden (Slaughter 1997) oder verschiedenen, transnational organisierten Gesellschaftsakteuren bestehen (Link 1998). Dies hat schliesslich zur Konsequenz, dass „governance is, however, not just the prominence of the state. Rather it is a function that can be performed by a wide variety of public and private, state and non-state, national and international institutions and practices” (Hirst/Thompson 1996:32).

Obwohl in der deutschen Sprache kein zufrieden stellender Ausdruck für *governance* existiert (Rosenau/Czempiel 1992:3), wird der Begriff nachfolgend entweder in der Originalsprache verwendet oder aber mit *politischer* oder *institutioneller Steuerung* übersetzt. Äquivalent wird in der vorliegenden Arbeit unter *Governancestruktur* oder *Governancearrangement* die Gesamtheit der problemfeldspezifisch beobachteten Mechanismen der institutionellen Steuerung – ob staatlich oder nicht-staatlich – zur

Erreichung eines vorgegebenen Politikziels verstanden (Zürn 1998:168). Oder um es in den Worten von Mathias Koenig-Archibugi zu sagen: „The term governance arrangement is used to describe how the interaction between various actors pursuing common goals is structured. *Thus governance arrangements represent the link between the demand and the supply of global governance*“ (Koenig-Archibugi 2002:50, Hervorhebung vom Autor).

Die Art und Weise, wie eine derartige Governancestruktur zustande kommt, verweist auf die dynamische Dimension des Begriffes und damit auf den kontinuierlichen Prozess „through which conflicting or diverse interests may be accommodated and cooperative action may be taken“ (Commission on Global Governance 1995:12). Analytisch erweist sich dieses zweiteilige Konzeptverständnis als fruchtbar, weil es den Blick auf die am Prozess beteiligten Akteure in ihrer Unterschiedlichkeit freigibt (Leib 2002). Somit werden sowohl staatliche als auch nicht-staatliche Akteure sowie ihr gemeinsames Zusammenspiel auf globaler Ebene erfasst. Dass die Aufmerksamkeit dieser Arbeit auf vorhandene Konfliktpotentiale zwischen den beteiligten Akteuren fällt und somit von der vorherrschenden Problemlösungsperspektive anderer Governance-Ansätze abrückt (Mayntz 2000:17; Reinicke 1998), ist kein unbeabsichtigter Nebeneffekt.

3.3.3 International, transnational, staatlich und nicht-staatlich

Die Beschäftigung mit transnationalen Beziehungen und nicht-staatlichen Akteuren ist ein relatives junges Wissenschaftsfeld. Die verwendete Terminologie ist noch unklar und zuweilen widersprüchlich (Geeraerts 1995:25; Risse 2001). Hauptverantwortlich für die begriffliche Unschärfe ist vor allem der Umstand, dass die globale Koordination der gegenseitigen Beziehungen nicht mehr exklusive Domäne nationalstaatlicher Akteure ist. Dank sinkenden Kosten der Informationsvermittlung und fallenden Grenzregulierungen sehen sich zusehends auch private Akteure ermächtigt, autonom und grenzüberschreitend tätig zu werden. Dies geschieht meist mit expliziter Billigung durch die jeweiligen Regierungen; nichtstaatliche Akteure können ihre grenzüberschreitenden Tätigkeiten aber auch gezielt unterhalb der Aufmerksamkeitsschwelle staatlicher Behörden organisieren, wie das zum Beispiel beim internationalen Terrorismus der Fall ist.

Entsprechend definiert die vorliegende Arbeit in Übereinstimmung mit Keohane/Nye *transnationale Beziehungen* allgemein als „the movement of tangible or intangible items across state boundaries when at least one actor is not the agent of a government or an intergovernmental organization“ (Keohane/Nye 1971:332). Folgerichtig schliesst im Sprachgebrauch der vorliegenden Arbeit der Begriff *internationale Politik* private Akteure

nicht aus; hingegen wird die zwischenstaatliche Zusammenarbeit von Regierungen in eigenständigen Organisationen explizit mit dem Zusatz *intergouvernemental* gekennzeichnet (Leib 2002:40). Diese Einschränkung verneint aber nicht, dass auch in rein staatlichen Foren gesellschaftlich Akteure mindestens beratend oder beobachtend teilnehmen (Geeraerts 1995:16).

Die Bezeichnungen *nicht-staatlich* und *gesellschaftlich* dienen im Rahmen dieser Untersuchung als synonyme Sammelbegriffe für alle nicht unmittelbar mit einer souveränen Staatsfunktion betrauten Akteure, in diesem Fall also *private* und *zivilgesellschaftliche Akteure*. Die nicht-staatlichen Akteure selbst werden gemäss sich zusehends etablierendem Usus nach ihren organisatorischen Zielen unterschieden (Risse 2001:255).

Als *private Akteure* werden profitorientierte Unternehmen und Gruppierungen bezeichnet. Diese können national oder transnational tätig sein. Sie verfügen sie über keine repräsentativen Strukturen und sind in erster Linie ihrer Gewinnmaximierung verpflichtet. Transnational organisierte Interessengruppen oder Berufsgruppenverbände fallen ebenfalls unter diesen Begriff, wenn sie in ihrem Handeln letztlich der ökonomischen Wertschöpfung zu Gunsten ihrer Mitglieder verpflichtet sind.

Im Gegensatz dazu umfassen *zivilgesellschaftliche Akteure* nicht-profitorientierte Organisationen oder Personennetzwerke, die ebenfalls national oder grenzüberschreitend tätig sein können. Zivilgesellschaftliche Einrichtungen sehen sich meist einem normativen Ziel verpflichtet, wie beispielsweise der Förderung demokratischer Werte.

Eine Ausnahme unter den eingeführten Bestimmungen ist der im vorliegenden Kontext wichtige Ausdruck der *internationalen privaten Organisation*. Der Begriff, den die vorliegende Arbeit ebenfalls verwendet, ist insbesondere im amerikanischen Sprachgebrauch nicht scharf umschrieben. Im Verständnis der vorliegenden Studie zeichnen sich internationale private Organisationen dadurch aus, dass sie *je nach Gründungszweck* kommerzielle *oder* gemeinnützige Ziele verfolgen. Wichtig ist, dass die konstituierenden Funktionen sowie die wesentlichen Entscheide von gesellschaftlichen Akteuren geleistet werden. Rein formal betrachtet verfügen sie über „a permanent secretariat, regular scheduled meetings of representatives of the membership, and specified procedures for decision-making“ (Geeraerts 1995:16). Dies schliesst aber nicht aus, dass eine private Organisation auch Staaten zu ihrem weiteren Mitgliederkreis zählt, der von Industrieverbänden über Unternehmungen bis zu zivilgesellschaftlichen Aktionsgruppen und sogar Einzelpersonen reichen kann.

3.4 Die abhängige Variable: gesellschaftliche (Selbst-)Regulierung als Form des Regierens auf globaler Ebene

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Erklärung einer mit ausgedehnten Regelungs- und Implementierungskompetenzen ausgestatteten privaten Organisation auf globaler Ebene. Somit entspricht die abhängige Variable in dieser Untersuchung der *konkreten Ausprägung der im interessierenden Problemfeld vorliegenden Governancestruktur*. Diese wiederum zeichnet sich durch die beobachtete Mischung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Einflussnahme aus.

Idealtypisch können drei Reaktionsmuster identifiziert werden, wie staatliche und nicht-staatliche Akteure ihre Problemlösungsmechanismen der veränderten Reichweite sozioökonomischer Handlungszusammenhänge anpassen:

1. governance by governments

Einzelne Staaten können auch in einem globalisierten Umfeld weiterhin eine dezidiert national verfasste Politik betreiben. Dies ist in zwei unterschiedlichen Varianten denkbar (Walter 2000): Einerseits *defensiv*, d.h. als Versuch, nationalstaatliche Autonomie trotz fortschreitender Internationalisierung der Handlungszusammenhänge zu bewahren (Protektionismus). Andererseits *offensiv*, indem Staaten danach streben, ihre politische Regierungsmacht unilateral über die eigenen Grenzen hinaus auszudehnen (Reinicke 1998:76-85) – beispielsweise durch die extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts.

2. governance with governments

Eine mögliche Alternative zum obigen Politikmodell besteht darin, die staatlichen Handlungskapazitäten den erweiterten Transaktionsräumen anzupassen. Meist geschieht dies, indem staatliche Akteure auf internationaler Ebene die Bidlung und Stärkung intergouvernementaler Institutionen vorantreiben. Diese sollen die Kongruenz von Regelungsinstrumenten und Regelungsproblemen wieder herstellen.

3. governance without governments

In diesem Fall begründen „individuelle und kollektive soziale Akteure ohne die Unterstützung einer übergeordneten Zentralinstanz problemfeldspezifische Mechanismen der politischen Steuerung durch institutionalisierte Formen der Kooperation“ (Zürn 1998:227). Derartige Arrangements gesellschaftlicher Selbstregulierung können sowohl binnenstaatlich (Mayntz/Scharpf 1995) als auch transnational (Risse-Kappen 1995) angestrebt werden.

In der Realität lässt sich nicht immer eine klare Trennlinie zwischen diesen Idealtypen der Regulierungsmodi ziehen. Vielmehr bilden sie ein Kontinuum, dessen Bandbreite sich von staatlich-hierarchischem Regieren bis zu privater Selbstregulierung erstreckt und darüber hinaus bis zum Endpunkt der Skala, zu reiner Marktorganisation: „Much of the current debate has been characterized by a choice between two mutually exclusive policy options: *strict command and control regulation* on one hand, and *pure self-regulation* on the other. In fact, there is a much richer range of policy options, with most falling somewhere between these theoretically polar extremes” (Sinclair 1997:529).

Eine differenzierte Herangehensweise an das Phänomen der gesellschaftlichen Bearbeitung von grenzüberschreitenden Regulierungsproblemen macht folglich eine weitergehende Klärung des Selbstregulierungsbegriffs notwendig. Dabei lassen sich an den äusseren Punkten der institutionellen Palette wiederum zwei Extremformen identifizieren: „We may distinguish between *autonomous and voluntary regulation*, where private organizations without outside interference establish and manage their own rules, and *delegated self-regulation*, where the arrangement is imposed on private organizations and where the rules are generally defined by public authority, most typically by states or intergovernmental organizations” (Ronit/Schneider 2000b:23).

Das gemeinsame und zugleich entscheidende Moment dieser unterschiedlichen Varianten der Selbstregulierung besteht darin, dass grundsätzlich beide Formen auf die Anerkennung durch staatliche Behörden angewiesen sind: Es gibt keine gesellschaftliche Selbstregulierung ganz ohne Beziehung zum Staat – eine Beziehung, die allerdings von Fall zu Fall stark variieren kann (Hirst/Thompson 1996:186; Schneider/Ronit 1999). Sogar der Idealtyp der *reinen Selbstregulierung* bedarf der impliziten Legitimation oder zumindest Unterstützung durch eine übergeordnete Instanz. Denn nur selten, etwa bei Kartellbildungen oder thematisch eng gefassten Kooperationsprojekten, funktioniert private Selbstregulierung völlig unabhängig von staatlicher Kontrolle: „Private organizations are either silently accepted, or explicitly welcomed by states” (Ronit/Schneider 2000a:8).

Nach dieser Einschränkung können zwei mögliche Idealtypen der gesellschaftlichen Selbstregulierung präzisiert werden. Diese wiederum können die institutionellen Ausgangspunkte für vielfältige Mischformen bieten.

- *reine Selbstregulierung*

Sowohl der Anstoss zur Selbstregelung wie auch die konkrete Ausarbeitung der Verfahrensweisen geht *sui generis* von dem zu regulierenden gesellschaftlichen

Akteurfeld selbst aus. Der Staat steht wohlwollend oder gleichgültig abseits und mischt sich nicht in die privaten Aktivitäten ein. Die privaten Akteure verfügen entsprechend über maximale Handlungsfreiheit.

- *delegierte Selbstregulierung oder regulierte Selbstregulierung*¹⁵

Damit ist die vertragliche Weitergabe des Regulierungsauftrags in einem bestimmten Problemfeld an den Privatsektor gemeint. Der Staat setzt die formalen Bedingungen und Grenzen der Regulierung fest; die inhaltliche Ausgestaltung, Implementation und Durchsetzung der handlungsleitenden Regeln und Prozeduren hingegen wird den gesellschaftlichen Akteuren überlassen. Der Staat übernimmt die Rolle des Moderators und Begleiters gesellschaftlicher Selbstregulierung. Je nach dem behält er sich ein Interventionsrecht vor, das ihm im Falle des Scheiterns auf klassische Instrumente der hierarchischen Steuerung zurückzugreifen erlaubt.

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung interessieren grundsätzlich die Bedingungen für die Herausbildung und den Wandel gesellschaftlicher Selbstregulierungsformen auf globaler Ebene. Unter diesen Aspekt fällt sowohl die *reine Selbstregelung* sowie die *delegierte Selbstregelung*. Analytisch besonders interessant sind aber wiederum die *möglichen Schattierungen und Spielformen* dieser beiden Idealtypen. Denn auch für die dargestellten Ausprägungen der privaten Selbstregulierung gilt, dass sie keine festen Grössen sind. So können sich diese im Laufe der Zeit in ihrer Zusammensetzung verändern und sogar ineinander übergehen.

Mögliche Designvarianten der abhängigen Variable, der institutionellen Ausprägung der problemfeldspezifischen Governancestruktur, reichen von privaten Regulierungseinrichtungen mit staatlicher Oberaufsicht¹⁶ über so genannte *Private Public Partnerships* bis zu rein privaten Regimen ohne jegliche Staatsbeteiligung (Koenig-Archibugi 2002:50).

Insbesondere im europäischen Raum erfreut sich diesbezüglich das Konzept der so genannten *Ko-Regulierung* wachsender Beliebtheit (Liikanen 2000). Verstanden wird darunter – ähnlich wie bei den Public Private Partnerships – eine verantwortungsvolle Arbeitsteilung zwischen privatem und öffentlichem Sektor bei der Bearbeitung spezifischer Probleme gemäss ihren jeweiligen komparativen Vorteilen. Im Gegensatz zur delegierten

¹⁵ Zum Konzept der regulierten Selbstregulierung siehe auch: Knill/Lehmkuhl 2001.

¹⁶ Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich gemäss vorgängig gemachten Einschränkungen nur mit solchen Mischformen, bei denen das nicht-staatliche Element dominiert, die konstituierenden Mitglieder also gesellschaftlicher Natur sind oder diese betreffend die Entscheidungsbefugnisse den staatlichen Akteuren zumindest gleichgestellt werden.

Selbstregulierung spielen staatliche Akteure bei der Ko-Regulierung eine wichtigere Rolle, da sie nicht nur Autorität delegieren und sich dann auf eine Supervisionsrolle zurückziehen, sondern stets aktiv und von Fall zu Fall mit dem Privatsektor in der Bewältigung der anstehenden Probleme kooperieren (Reinicke 1998). Entsprechend weiter reichender präsentieren sich die staatlichen Kontroll- und Weisungsbefugnisse gegenüber den nicht-staatlichen Akteuren. Letztere sind denn auch häufig um eine klare Abgrenzung ihres Einflussbereiches von der staatlichen Hoheit bemüht.

Angesichts der vielfältigen Ausprägungen, die globale (Selbst-)Regelungseinrichtungen annehmen können, verlangt eine treffende Analyse, dass zu jedem interessierenden Zeitpunkt neu evaluiert wird, wie weit sich der „Schatten der Hierarchie“ (Schneider/Ronit 1999:260), in der Form der staatlichen Kontrolle tatsächlich über ein bestimmtes transnationales Regelungssystem erstreckt. Umgekehrt muss jederzeit zweifelsfrei bestimmt werden können, wie unabhängig der Privatsektor von staatlicher Oberaufsicht agieren kann, wie weit reichend die delegierten Autoritäten tatsächlich sind.

Aus den Überlegungen in den vorangegangenen Abschnitten geht hervor, dass sich eine systematische Untersuchung gesellschaftlicher Selbstregulierung nicht nur in der Begründung erschöpfen darf, weshalb in bestimmten Bereichen institutionalisierte Kooperationsformen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren zustande kommen. Vielmehr muss sich eine gründliche Herangehensweise ebenso für die Erklärung der beobachteten *Mischung staatlicher und nicht-staatlicher Einflussnahme* in derartigen Arrangements interessieren, also ihre konkrete institutionelle Ausgestaltung oder Form (Mayer/Rittberger 2001:6ff).

Insofern ist auch die in den Internationalen Beziehungen geläufige Fokussierung des Erkenntnisinteresses entweder auf die Rolle der Staaten oder die gesellschaftlichen Akteure für die Erfassung transnationaler Regulierungszusammenhänge nicht hilfreich (Greenwood/Jacek 2000:241). Ganz im Gegenteil muss jede schlüssige Erklärung beide Elemente beinhalten. Die Frage ist nicht, *ob* nicht-staatliche Akteure eine Rolle spielen; ausschlaggebend ist vielmehr, welches Ausmass und welche Form ihre Mitbestimmung annimmt (Ogus 2000; Risse 2001).

Wie kann ein solcher Mix staatlicher und nicht-staatlicher Einflussnahme konkret erfasst, wie die exakte Mischung verlässlich gemessen werden? Die vorliegende Arbeit greift dazu zurück auf eine Kombination des politikökonomischen Modells zur Erklärung der institutionellen Ausgestaltung von Regulierungsinstanzen nach Murray Horn (1994) und der Klassifikation unterschiedlicher Governancearrangements gemäss Mathias Koenig-Archibugi (2002:50ff).

Dies geschieht nicht zuletzt aus dem Grund, weil ein statischer Ansatz dem sich rasch verändernden Untersuchungsgegenstand nicht gerecht wird und das angepeilte Erklärungsmodell eine *dynamische Komponente* enthalten muss. Auf diese Weise können Veränderungen in der institutionellen Ausprägung der Governancestruktur – und damit in der abhängigen Variable – auch im Zeitablauf erfasst werden. Erreicht wird dies konkret über die Konzeptualisierung der abhängigen Variable entlang dreier verschiedener Dimensionen, nämlich der *Reichweite der Delegation*, dem *Grad der Unabhängigkeit* und dem *Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten*. Im Sinne eines konsistenten Argumentationsaufbaus werden die genannten Charakterdimensionen der abhängigen Variable erst im Operationalisierungsteil auf Seite 69 detailliert ausgeführt.

Nachdem die abhängige Variable erläutert worden ist, soll nun vertieft auf die verschiedenen Ansätze eingegangen werden, welche die Herausbildung nicht-staatlicher Regulierungsarrangements theoretisch erklären. Im Zentrum des Interesses stehen dabei einerseits die Motive, welche die verschiedenen Akteure in der Herausbildung transnationaler Selbstregelungsformen verfolgen; andererseits die wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen, unter denen sie entstehen und die die konkrete institutionelle Ausgestaltung privater Organisationen erklären.

3.5 Der funktionalistische Ansatz zur Erklärung nicht-staatlicher Regulierungsarrangements auf globaler Ebene

Aktuelle Untersuchungen unterstreichen angesichts der fortschreitenden Internationalisierung sozialer Aktionsräume die Etablierung nicht-staatlicher Steuerungsmechanismen als eine mögliche Antwort auf die wachsende Nachfrage nach neuen Formen des globalen Regierens (Cutler, et al. 1999; Haufler 2000; Zürn 1998). Dabei setzt sich je länger je mehr die Einsicht durch, dass die zunehmende Komplexität grenzüberschreitender Problemstellungen eine globale Koordination nationaler Politiken nicht nur immer dringender, sondern auch immer schwieriger macht (Haas 1992; Reinicke 1997; Young 1999).

Für die theoretische Erfassung dieser Zusammenhänge als besonders geeignet erweist sich bei näherer Betrachtung der *politikwissenschaftliche Regimeansatz* (Cutler, et al. 1999). Obwohl sich diese Theorierichtung bis vor kurzem ausschliesslich mit zwischenstaatlichen Beziehungen auseinander gesetzt hat (Hasenclever, et al. 1997; Keohane 1989:25), bietet sie für die systematische Beschäftigung mit gesellschaftlichen Regulierungsarrangements einige fruchtbare Interpretationsmöglichkeiten (Cutler, et al. 1999; Haufler 2000; Holitscher 1999a).

Gemeinhin werden drei verschiedene Perspektiven innerhalb der Regimeanalyse unterschieden, wobei meist die machtbasierte, die konstruktivistische und die interessengeleitete Richtung genannt werden (Efinger, et al. 1990; Hasenclever, et al. 1997). Die machtbasierte Perspektive fokussiert vor allem auf die unterschiedliche Machtverteilung im internationalen System und auf die Art und Weise, wie die dominierenden Akteure diese Asymmetrien zur eigenen Interessenwahrung nutzen können (Krasner 1990). Entsprechend ist kooperationsfreundliches Verhalten eher die Ausnahme als die Regel. Demgegenüber versteht sich die konstruktivistische Strömung als Alternative zum innerhalb der Regimetheorie vorherrschenden rationalistischen Paradigma und interessiert sich für die intersubjektiven Voraussetzungen und Grenzen der eigentlichen Interessengenerierung (Haas 1992; Simon 1998a). Das rational-egoistische Interessenkalkül der Staaten – in dem gemeinsame Regeln einen instrumentellen Wert haben – tritt zugunsten der identitätsbildenden Rolle von Kommunikation, kooperativen Praktiken und geteilten Normen zurück (Mayer/Rittberger 2001).

Charakteristisch für die Regimetheorie ist die neoliberale Richtung. Obwohl sich diese streng genommen wiederum in verschiedene Unterströmungen einteilen liesse, interessiert an dieser Stelle insbesondere die *funktionale Argumentationsform* (Hasenclever, et al. 1997:23-83). Demnach werden internationale Regime von rationalen Akteuren geschaffen und aufrechterhalten, weil sie ihnen helfen, Probleme des gemeinsamen Handelns zu überwinden und Kooperationsgewinne – etwa in Form von mehr Sicherheit oder mehr Wohlstand – zu erzielen, die ihnen sonst nicht zugänglich wären (Keohane 1984). Regime werden wegen bestimmter antizipierter und positiv bewerteter Wirkungen oder Leistungen ins Leben gerufen und am Leben erhalten – sofern und solange erwartet wird, dass der Nutzen der regimegestützten Kooperation deren Kosten überwiegt (Keohane 1989).

Die vorliegende Arbeit wendet diese Logik nun nicht nur auf die Regimeentstehung an, sondern überträgt sie auch auf die Frage nach der *Regimeform* beziehungsweise der *institutionellen Wahl*: Um zu erklären, weshalb ein gegebenes Regime diese und keine andere institutionelle Gestalt hat, muss überzeugend dargestellt werden, dass die Situation, in der die Akteure ihre Wahl trafen, so beschaffen war, dass sie starke Anreize hatten, eben diese institutionelle Form zu wählen (Richter/Furubotn 1999:47-77). Damit schliesst sich der Kreis zur vorgängig dargestellten Notwendigkeit, die konkrete Mischung zwischen staatlicher und gesellschaftlicher Einflussnahme auf die Politikgestaltung zum Ausgangspunkt der systematischen Beschäftigung mit nicht-staatlichen Regelungsarrangements auf internationaler Ebene zu machen

Vor diesem Hintergrund erachtet es der hier entwickelte Ansatz in Übereinstimmung mit der neoliberalen Regimetheorie als gegeben, dass Institutionen bestimmte Funktionen wahrnehmen, welche den beteiligten Akteuren die Überwindung ihrer gemeinsamen Handlungsprobleme erleichtern und sie darum zu deren Schaffung motivieren (Keohane 1989). Die verfolgte Erklärung entwickelt die traditionelle Theorie aber insofern weiter, als sie *nicht* voraussetzt, dass die treibenden Kräfte hinter der Institutionenbildung an sich staatlichen Charakter haben. Ebenso müssen die wesentlichen Regimefunktionen wie etwa die Informationsbereitstellung, die Überwachung oder die Sanktion der Regeleinhaltung *nicht a priori* von staatlichen Akteuren ausgeführt werden. Vielmehr können sowohl bei der Regimeschaffung wie auch bei der Regimeaufrechterhaltung nicht-staatliche Akteure die Führungsrolle übernehmen, wenn in der Wahrnehmung der beteiligten Parteien die entsprechenden Anreizstrukturen vorhanden sind und dies auch von staatlicher Seite gewünscht oder zumindest gebilligt wird. Diese subtile aber dennoch entscheidende Öffnung der Perspektive ermöglicht den aktiven Einbezug auch nicht-staatlicher Akteure in die bisher streng staatszentrierte Institutionenanalyse. Die Entscheidung für ein nicht-staatliches Arrangement leitet sich ebenso wie bei den staatlichen Vorbildern von den jeweiligen Interessen rational handelnder Akteure ab sowie von der Beschaffenheit des zu regelnden Sachverhalts.

In der Terminologie der funktionalistischen Institutionentheorie lassen sich diese Zusammenhänge folgendermassen präzisieren: Wenn Regierungen (Principals) erkennen, dass die konstituierenden Funktionen eines problemfeldspezifischen Regimes von privaten Akteuren kostengünstiger bewerkstelligt werden können, besteht für erstere ein Anreiz, die Regelungsbefugnisse an eben diese nicht-staatlichen Akteure (Agents) zu delegieren. Unter *Delegation* wird in diesem Zusammenhang „the conferral of authority by states, acting collectively, on an international entity to make decisions and take actions independent of explicit state approval” (Martin/Keohane 1999) verstanden. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass die staatlichen Akteure die transaktionskostensenkenden Wirkungen eines privaten Regimes antizipieren und gegen diejenigen Kosten abwägen, die sie aus dem Verlust ihrer delegierten Regulierungsautorität erwarten (Hasenclever, et al. 1997; Ogus 2000; Pierson 1996:130).

Als *Transaktionskosten* wird gemäss allgemeiner Definition der Aufwand an Zeit und Mitteln bezeichnet, der zur Beschaffung der Informationen „upon which the rule-making decisions are to be based and those of monitoring compliance and enforcing the rules“ (Ogus 2000:590) notwendig ist. Werden die Befugnisse zur Aushandlung der zentralen Regimeregeln und

–prozeduren vollständig an den Privatsektor delegiert, so entfallen für die staatlichen Akteure auch diejenigen Transaktionskosten, die sich aus der Schaffung der Institution selbst ergeben, also die „costs of organization or of making side-payments“ (Keohane 1984:154).¹⁷ Unter noch zu spezifizierenden Rahmenbedingungen erachten Staaten gesellschaftliche Selbstregulierungsformen aber nicht nur aufgrund ökonomischer Nutzenrechnungen als „handy alternatives chosen in a given situation“, sondern diese verkörpern schlicht und einfach „the only feasible solution“ (Ronit/Schneider 1997:245).

Umgekehrt besteht aber auch für die gesellschaftlichen Akteure ein genuiner Selbstregulierungsanreiz, wenn sie sehen, dass eine staatliche Regulierung sie teurer – etwa im Sinne von stringenteren oder heterogenen Regulierungsmassnahmen – zu stehen käme (Ronit/Schneider 2000a); oder wenn die Staaten überhaupt keine Absicht oder Möglichkeit erkennen lassen, den Regelungsbedarf in absehbarer Zeit angemessen zu befriedigen (Cutler, et al. 1999:9; Held/McGrew 2002; Ronit/Schneider 2000a).

Im Folgenden sollen nun die konkreten Bedingungen herausgearbeitet werden, unter denen entweder gesellschaftliche Akteure selbständig die Regulierung ihrer Aktivitäten verfolgen oder aber Staaten die Delegation von Autorität an nicht-staatliche Arrangements unterstützen. Die Aufmerksamkeit konzentriert sich dabei wie gefordert auf die „unique competitive advantages of states and firms in the negotiation and management of governance arrangements“ (Cutler, et al. 1999:340).

3.5.1 Motivationsmomente der privaten Selbstregulierung

Grundsätzlich erklärt sich das Interesse gesellschaftlicher Akteure, aus eigenem Antrieb institutionalisierte Formen der gemeinschaftlichen Regelung jenseits des Nationalstaates zu begründen, analog zur zwischenstaatlichen Kooperation (Cutler, et al. 1999).¹⁸ Wenn die einzelnen Akteure erkennen, dass ihnen die gegenseitige Koordination ihres Verhaltens zur

¹⁷ Richter/Furubotn definieren in ihrem Standardwerk Transaktionskosten folgendermassen: „Transaktionskosten entstehen im Zusammenhang mit dem Tauschprozess, und ihre Höhe wirkt sich auf die Art und Weise der Organisation und Durchführung wirtschaftlicher Tätigkeiten aus. Zur allgemeinen Kategorie der Transaktionskosten zählen: Such- und Informationskosten, Verhandlungs- und Entscheidungskosten, Überwachungs- und Durchsetzungskosten“ (Richter/Furubotn 1999:35). Weitere Ausführungen zur wesentlichen Unterscheidung und Bedeutung der verschiedenen Transaktionskostentypen finden sich bei: Hasenclever, Mayer und Rittberger 1997:37 und Richter/Furubotn 1999:47-61.

¹⁸ Die konzeptionelle Gleichstellung von nicht-staatlichen und staatlichen Anreizen zu institutionellem Wandel wird ebenfalls von Richter/Furubotn unterstützt: „Im Grunde sind politische Transaktionen von der selben Art – ob sie nun zwischen den Mächten staatlicher Politik oder zwischen Nationalstaaten oder auf den Märkten des Wirtschaftslebens zwischen Unternehmen oder Privatpersonen stattfinden. Sie sind im allgemeinen auf eine Veränderung des institutionellen Rahmens einer sozialen Beziehung ausgerichtet – sei das eine Stadt, ein Nationalstaat, die Weltgemeinschaft oder ein Markt, ein Unternehmen“ (Richter/Furubotn 1999:463).

Erreichung eines bestimmten Ziels grösseren Nutzen¹⁹ bringt als individuelles Vorgehen, so sind sie bereit, ihre Handlungsautonomie den gemeinsam festgesetzten Erwartungshaltungen unterzuordnen: Das Bedürfnis sich mit seinen Konkurrenten zu verbünden und so die Wettbewerbsunsicherheit zu vermindern, ist ein wichtiges Motiv für die Bildung strategischer Bündnisse zwischen Staaten ebenso wie zwischen Unternehmen und anderen Entscheidungsträgern (Ogus 2000; Richter/Furubotn 1999:463). Private Regime entstehen vermittels koordinierter Aushandlungsprozesse zwischen nicht-staatlichen Akteuren innerhalb eines eingegrenzten Sektors oder Themenfelds und stellen formelle oder informelle Verfahrensweisen zur Regelung der gegenseitigen Austauschbeziehungen bereit (Cutler, et al. 1999:14).²⁰

Im Kern geht es dabei stets um die Frage, welche Anreizstrukturen und Voraussetzungen vorhanden sein müssen, damit private Akteure ihre kollektiven Handlungsprobleme zur Etablierung regelgeleiteter Kooperation auf globaler Ebene überwinden können.²¹ Somit können (a) Kompatibilitätsvorteile, (b) gesellschaftliche Forderungen nach grösserer Verantwortung des Privatsektors und (c) die Androhung staatlicher Regulierung als die häufigsten Antriebskräfte gesellschaftlicher Selbstorganisation identifiziert werden.

a. Kompatibilitätsvorteile: In einer globalisierten Welt agieren private Akteure verstärkt transnational, trotzdem bleiben sie in unterschiedlichen Ländern oder Regionen mit variierenden Gesetzgebungen verhaftet. Entsprechend notwendig sind allgemein akzeptierte sowie verlässliche Rahmenbedingungen zur Definition und Durchsetzung eindeutiger Verfügungsrechte oder technischer Standards auf überstaatlicher Ebene. Dabei erweisen sich die jeweiligen Regierungen oft als „unable to provide such rules due to the technical complexity or rapidity of change in these areas” (Cutler, et al. 1999:8). Der Kooperationsanreiz für die privaten Akteure besteht in diesem Fall aus der erwarteten Planungssicherheit, Flexibilität sowie der damit einhergehenden Effizienzsteigerung ihrer

¹⁹ Dieser Nutzen kann wie bei den staatlichen Regimen in der Reduktion von Transaktionskosten in Form der Bereitstellung von Informationen, der Reduzierung von Unsicherheit oder der Senkung des Überwachungs- und Durchsetzungsaufwands bestehen. Er kann sich auch aus nicht-monetären Grössen – z.B. die Reputation einer Firma oder eines Industriezweigs bei den Konsumenten – ergeben. Siehe dazu: Cutler, Haufler und Porter 1999:339f.

²⁰ Eine ausführliche Definition privater Regime findet sich bei Cutler, Haufler und Porter 1999:13. Die von privaten Akteuren eingesetzten Monitoring-, Sanctioning- und Enforcement-Instrumente können freiwilliger und formal nicht-bindender Natur sein („soft law”, siehe dazu: Reinicke/Witte, i.E.), sie nehmen unter Umständen aber auch die verbindliche Gestalt privater Streitschlichtungsmechanismen an. Siehe dazu: Lehmkuhl 2002.

²¹ In Rahmen dieser Arbeit wird in erster Linie auf die *äusseren* Anreize eingegangen, welche die Überwindung der kollektiven Handlungsprobleme privater Akteure erleichtern können. Spezifisch aus der akteurzentrierten Organisationstheorie abgeleitete Überlegungen werden nur insofern berücksichtigt, als sie für die Erklärung des Untersuchungsgegenstandes notwendig sind. Dementsprechend wird auf eine ausführliche Darstellung der Theorie des kollektiven Handelns verzichtet. Siehe dazu: Olson 1965.

grenzüberschreitenden Transaktionen in einem selbstgeregelten Umfeld (Haufler 2001). Dies gilt insbesondere, wenn sich die verschiedenen Akteure einem gemeinsamen Streitschlichtungsverfahren unterwerfen, welches ihnen die schnelle und zielgerichtete Beilegung von Inkompatibilitäten unterschiedlicher Regelungen im transnationalen Rahmen ermöglichen (Lehmkuhl 2002a).

Hinsichtlich einer ergebnisorientierten Politikgestaltung sind die unmittelbar in einem bestimmten Industriezweig angesiedelten Akteure aufgrund ihrer grösseren Vertrautheit zudem meist besser in der Lage, griffige Standards für ihre Produkte und Interaktionen zu verhandeln, als weiter entfernte Verwaltungsbeamte (Benner/Reinicke 1999). Schliesslich können Unternehmensgruppen eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit aus wettbewerbsstrategischen Gründen anstreben, indem sie sich über gemeinsame Geschäftspraktiken eine günstigere Produktions- und Kostenstruktur gegenüber ihren Konkurrenten zu sichern suchen: “The outcomes of self-regulation may be beneficial in reducing the costs of commerce and expanding economic markets, but they also may be harmful by limiting competition and favoring narrow interest over larger public purposes“ (Haufler 2000:124).

- b. *gesellschaftliche Forderungen*: Bestimmte Industriezweige sind fundamental auf das Vertrauen der Konsumenten in ihre Aktivitäten angewiesen, da sonst ihre Güter und Dienstleistungen keine Abnehmer finden (Caduff 2002). Aus diesem Grund setzen transnational tätige Produzentengruppen vermehrt so genannte *codes of conduct* zur Einhaltung bestimmter Verhaltensmassregeln, oder sie legen Gütesiegel für ihre Produkte fest, welche die Mitglieder auf gemeinsame Qualitätsmerkmale verpflichten. Der Nutzen für die Hersteller besteht in Reputationsgewinn und erhöhten Absatzchancen für ihre Produkte. Beispiele hierfür sind die chemische Industrie (Schneider/Ronit 1999) oder die internationale Koalition gegen Kinderarbeit bei der Teppichherstellung (Wolf 2000). Sie finden sich aber auch im nichtkommerziellen Bereich, etwa in dem als „Netiquette“ geläufigen Verhaltenskodex in öffentlichen Diskussionsforen des Internets.
- c. *antizipatorische Selbstregulierung*: Transnationale Akteure können sich zur Selbstregelung entscheiden, wenn sie die Intervention von Regierungsbehörden in ihre Aktivitäten erwarten und damit höhere Kosten im Sinne einschränkender Regulierungsmassnahmen abwenden wollen (Schneider/Ronit 1999). Ein Beispiel bietet der Global Business Dialogue on Electronic Commerce (GBDe), ein globales Industriekonsortium, das sich angesichts der zunehmenden Regulierungsaktivitäten der OECD im Bereich des elektronischen Handels zu selbst auferlegten Beschränkungen

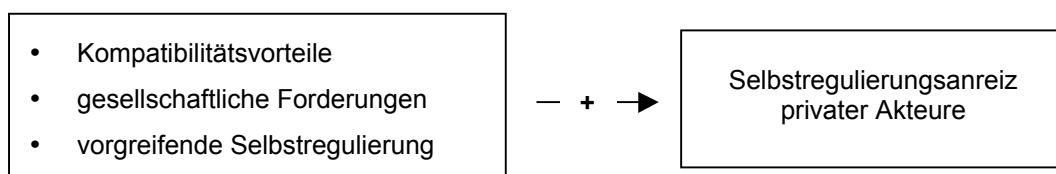
verpflichtet hat und so – zumindest vorerst – strengere Richtlinien abwenden konnte (Cowles-Green 2001; Kleinwächter 2001).

Entscheidend bleibt in allen diesen Fällen jedoch die Frage, ob sich die verschiedenen privaten Interessenlagen überhaupt auf einen gemeinsamen Nenner der Zusammenarbeit bringen lassen.²² Dies ist im globalen Raum umso schwieriger, da sich die involvierten Akteure meist aus völlig unterschiedlichen wirtschaftlichen Regionen und Kulturen rekrutieren. Hierbei gilt das bekannte Muster, dass kleinere Gruppen aufgrund ihrer grösseren Interessenshomogenität weniger Organisationsprobleme haben, als grosse Gruppen mit breiter Interessensheterogenität (Olson 1992). Wie das nächste Kapitel zeigt, ist schliesslich der Einfluss von Machtfaktoren und asymmetrischen Abhängigkeitsstrukturen auf die politische Gestaltung auch gesellschaftlich basierter Wirkungszusammenhänge nicht zu unterschätzen.

Einige Autoren halten derartigen Einwänden entgegen, dass insbesondere bei stark eingegrenzten Selbstregulierungsprojekten die teilnehmenden Akteure als Mitglieder einer „loose epistemic community“ (Cutler, et al. 1999:8) betrachtet werden können, die sich sowohl durch „shared interests“ wie durch „shared aversions“ verbunden fühlen (Haas 1992:20). Entsprechend gehen sie davon aus, dass zumindest diese Akteurgruppen ihre kollektiven Handlungsprobleme durch die Identifikation eines gemeinsamen Fokalphpunkts ihrer Interessenordnungen relativ einfach überwinden können (Cowhey 1990; Martin/Simmons 1998:744).

Diese Zusammenhänge können folgendermassen in einem Schaubild dargestellt werden:

Abbildung II: Antizipation der transaktionskostensenkenden Wirkung transnationaler Institutionen in der Wahrnehmung privater Akteure



²² In der Literatur wird immer wieder darauf verwiesen, dass ein entscheidender Vorteil gesellschaftlicher Arrangements gerade darin bestehe, dass sie allen von einem bestimmten Problem tangierten Akteuren eine gemeinsame Plattform biete (Reinicke 1998; Reinicke 2000). Bedenkt man aber, dass sich die grosse Diversität des Akteurfelds erheblich erschwerend auf ihre gemeinsame Interessenkoordination auswirkt, so könnte sich dieser Vorteil leicht als Nachteil erweisen. Deshalb muss von Fall zu Fall neu untersucht werden, inwieweit sich Faktoren wie Gruppengrösse und Interessensheterogenität auf die Entstehung privater Einrichtungen auf globaler Ebene auswirken.

Im Folgenden wird näher auf die Motivationsmomente eingegangen, die aus staatlicher Sicht eine Einbindung der privaten Akteure in die Regelungsverantwortung entweder notwendig oder zumindest praktikabel machen.

3.5.2 Motivationsmomente der staatlichen Autoritätsdelegation an den Privatsektor

Die Herleitung der konkreten Bedingungen, unter denen Staaten grundsätzlich bereit sind, substantielle Regulierungsbefugnisse über einen globalen Problembereich an nicht-staatliche Akteure zu delegieren, betont neben der transaktionskostensenkenden Wirkung eine weitere wesentliche Hauptfunktionen von Institutionen, nämlich die Bereitstellung von verlässlichen Informationen (Hasenclever, et al. 1997:23; Richter/Furubotn 1999).

Im Unterschied zur herkömmlichen Regimetheorie funktionaler Prägung bezieht sich eine solche Herangehensweise jedoch nicht auf das Angebot von Informationen über das Verhalten und die Intentionen anderer Regimemitglieder (Keohane 1984; Zacher/Sutton 1996). Vielmehr fokussiert sie ausdrücklich auf die Fähigkeit von Institutionen, qualifiziertes und möglichst unparteiisches Expertenwissen über ein komplexes Regelungsfeld vorzulegen (Moravcsik 1997:58ff). Damit sind in erster Linie vertrauenswürdige Informationen über die tatsächlichen Auswirkungen bestimmter Politikentscheide zur Erreichung eines gewünschten Ziels gemeint, sowie fundierte Analysen betreffend spezifischer Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge (Martin/Keohane 1999; Woods 2002).

Die zentrale These dieses Ansatzes postuliert, dass angesichts der Komplexitätssteigerung globaler Interaktionen und der damit einhergehenden Unsicherheit bei staatlichen Regulierungsträgern die Nachfrage nach Institutionen wächst, die entsprechend knappe Informationen offerieren können (Reinicke 1998:60ff). In diesem Zusammenhang wird erwartet, dass je nach interessierendem Sachverhalt nicht-staatliche Einrichtungen besser positioniert sind, die Bereitstellung und Verbreitung solcher Informationen auf globaler Ebene zu bewältigen als staatliche Verwaltungen oder internationale Organisationen (Moravcsik 1997:59): „Technical issues and areas are being identified, and expert networks are being fostered as a flexible and efficient way to manage them“ (Woods 2002:34). Dies gilt besonders dann, wenn die gesellschaftlichen Akteure aufgrund der vorherrschenden Marktstrukturen oder dem allgemeinen Wissensstand ein Monopol über relevante Informationen besitzen oder wenn erst durch ihre Expertise eine Regulierungsabsicht praktisch umgesetzt werden kann (Schneider/Ronit 1999:244).

Folglich besteht für Staaten ein grundsätzlicher Anreiz, die Regulierungsautorität über ein

komplexes Regelungsfeld an gesellschaftliche Akteure zu delegieren, wenn letztere die handlungs- oder entscheidungsrelevanten Informationen über eben dieses Problemfeld kostengünstiger²³ und verlässlicher generieren können als staatliche Institutionen (Cutler, et al. 1999; Martin/Keohane 1999; Woods 2002): „States may rationally conclude that their information related costs would be minimized if the tasks of rule-formulation, monitoring, adjudication and enforcement were to be conferred on a self-regulatory agency” (Ogus 2000:591).

Die staatliche Nachfrage nach spezialisiertem und schnell verfügbarem Wissen ist dieser Lesart entsprechend mit ein wichtiger Grund für die Bedeutungssteigerung gesellschaftlicher Akteure auf globaler Ebene. Dies gilt insbesondere für internationale Organisationen, transnationale Unternehmen und nicht-staatliche Organisationen: „All these three groups derive a great deal of their importance from their access to, control of and possession of information: for international organisations gathering information is part and parcel of their *raison d'être*; for multinational companies, information is increasingly becoming the key to global competitiveness; and for non-governmental organisations, information is often the only available power source (Lehmkuhl 2002c:5).

Die Komplexität regulativer Herausforderungen hat verschiedene Aspekte – technische, juristische oder wissenschaftliche. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit interessiert insbesondere die technische Dimension: „Technical information and ideas concern the nature of policy problems grounded in scientific analysis or plausible ideas about cause-effect relations” (Moravcsik 1997:58). Das Rückgrat eines derartigen Ansatzes ist demgemäss die Begründung, warum nicht-staatliche Akteure in einem konkreten Regelungsfeld einen komparativen Vorteil gegenüber Staaten besitzen, vergleichbar dünn gesäte Informationen bereitzustellen. Wiederum werden dafür drei verschiedene Einflussgrössen identifiziert: (a) die Reichweite regulatorsicher Herausforderungen und der verfügbaren Regelungsinstrumente, (b) das institutionelle Umfeld, (c) das Vorhandensein von transnational organisierten Expertennetzwerken.

- a. *Reichweite des Regelungsproblems und der Regelungsinstrumente*: Aus staatlicher Sicht besteht ein entscheidender Vorteil der privaten Akteure darin, dass diese oft über bereits gut eingespielte Kanäle der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit in der Form von Industrieverbänden, Lobbyorganisationen oder Personennetzen verfügen: „Many private organizations are organized within a global framework and uniquely positioned to collect

²³ Zur Definition der informationsbezogenen Transaktionskosten, beachte Fussnoten 17 und 18.

information across the entire globe through their members and secretariats” (Schneider/Ronit 1999:150). Dabei kommen ihnen einerseits die Möglichkeiten der neuen Kommunikationstechnologien zugute, welche die gegenseitige Koordination ihrer Aktivitäten über grosse geographische Distanzen hinweg praktikabel machen (Florini 2000a). Dies erlaubt es ihnen in manchen Fällen sogar, die für die Regimeaufrechterhaltung erforderlichen Überwachungs- und Sanktionsfunktionen dezentral auf die einzelnen Mitglieder zu verteilen (Lehmkuhl 2002b).

Ausserdem haben die privaten Akteure meist ein fundamentales Eigeninteresse, an der Ausarbeitung von Regelsystemen mitzuwirken, die sie später einmal selber betreffen könnten. Ihre Motivation ist daher, möglichst früh in den Prozess einbezogen zu werden; die für ein Problemfeld relevanten Akteure sind meist leicht an einen Tisch zu bringen (Benner/Reinicke 1999). Damit vermindert sich schliesslich nicht nur der von staatlicher Seite insgesamt notwendige Organisationsaufwand, sondern die nicht-staatlichen Akteure können ihre bestehenden Interaktionsstrukturen auch relativ flexibel an sich verändernde Rahmenbedingungen anpassen (Knill/Lehmkuhl 2001:8).

- b. *institutionelles Umfeld*: Schnell ablaufende (Struktur-)Veränderungen oder Innovationen im globalen Ausmass haben bisweilen zur Folge, dass auf überstaatlicher Ebene noch keine allgemein anerkannten Regelstrukturen oder Institutionen existieren, welche angemessen auf die neuen Verhältnisse reagieren könnten. Dies macht es mithin unumgänglich, dass „creating the necessary international rules requires working from scratch on the part of a wide range of stakeholders that may not know or trust each other’s judgment and objectives” (Drake 1999:80). Aufgrund ihrer grösseren Vertrautheit mit dem Problemgegenstand und untereinander selbst verfügen private Akteure in solchen Fällen oftmals über ein fundierteres Wissen bezüglich der konkreten Effekte oder Implementierungschancen bestimmter Regulierungsentscheide als staatliche Akteure (Reinicke 1998): „Since self regulatory agencies typically command a greater degree of expertise and technical knowledge of practices and innovatory possibilities within the relevant area than the state, information costs for the formulation and interpretation of standards are lower” (Ogus 2000:560). Angesichts der Schwerfälligkeit intergouvernementaler Politikkoordination ist es daher besonders in einem „weak institutional environment with a rudimentary state of knowledge” (Haufler 2000:337) aus staatlicher Perspektive oft wirkungsvoller, die Aushandlung und Implementation komplexer Regulierungsprojekte an nicht-staatliche Akteure zu delegieren. Dies trifft

insbesondere dann zu, wenn Verzögerungen zu marktbehindernden Komplikationen und damit zu Gewinnverlusten führen könnten (Cutler, et al. 1999:1).

- c. *transnationale Expertennetzwerke*: In einem von problemfeldbezogener Unsicherheit geprägten Umfeld sind Staaten auf verlässliche Quellen angewiesen, die ihnen ausreichend und qualitativ hochstehende Informationen anbieten. Verfügen staatliche Institutionen selber nicht über die notwendige Kapazität zur Bereitstellung solcher Informationen, können sie sich dafür ersatzweise an Expertennetzwerke, so genannte „epistemic communities“²⁴, wenden (Cowhey 1990). Diese werden allgemein als nationale oder transnationale „networks of professionals with recognized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area“ (Haas 1992:3) definiert. Ihr Autoritätsanspruch beruht dabei auf der exklusiven Kontrolle über knappe Informationen. Sind also in einem spezifischen Problemfeld die „transaction costs for generating and distributing information“ (Moravcsik 1997:59) für den Staat hoch, können die Mitglieder einer anerkannten Epistemic Community auf nationaler und transnationaler Ebene erheblich an Einfluss gewinnen, indem die staatlichen Entscheidungsträger ihre Mitwirkung einfordern und Regulierungsverantwortung an sie delegieren (Cowhey 1990). In jüngster Zeit hat sich für diese Art der informationsbedingten Autoritätsdelegation der Begriff der *technocratic network governance* etabliert, deren Mitentscheidungsanspruch sich explizit aus der Kontrolle von wertvollen Informationen und damit Wissen ergibt: „Their legitimacy depends on the quality of the outcomes they produce, that is, if they do their job well or not. Results not process matter most“ (Woods 2002:34).

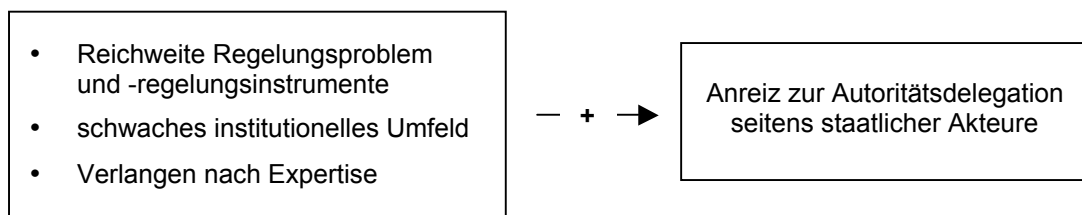
Bei der Delegation von Regulierungsbefugnissen aus Gründen der Informationsknappheit stellt sich für die Staaten immer das Problem, dass die nicht-staatlichen Wissensträger und Autoritätsempfänger die angeforderten Informationen aus eigennützigen Motiven entweder verfälschen oder aber wichtige Erkenntnisse zurückhalten können. Einige Autoren argumentieren dagegen, dass sich diese – aus der Principal-Agent-Theorie bekannte – Problematik bei der Regulierung von technisch komplexen Sachverhalten weniger pointiert stellt, da die Expertenentscheidungen „are dictated by the objectivity of the science or technical reasoning involved, rather than by unbounded discretionary policymaking“ (NAIS 2001:17; Woods 2002).

²⁴ Eine ausführliche Definition und Beschreibung transnationaler „epistemic communities“ findet sich bei: Haas 1992.

Eine andere Strategie besteht darin, dass Staaten ihre Regulierungserlaubnis an solche nicht-staatliche Institutionen abtreten, die sich aus verschiedenen Akteurguppen mit entsprechend heterogenen Interessenordnungen zusammensetzen. In diesem Fall kann erwartet werden, dass sich die Mitglieder weitgehend selbst kontrollieren und eine systematische Fehlinformation der staatlichen Aufsichtsorgane weniger gut möglich ist: „A heterogeneous body may have more internal conflict, but will have a high degree of credibility when it does present proposals” (Martin/Keohane 1999). Die beste Kontrollmöglichkeit der Agents (nicht-staatliche Akteure) durch die Prinzipals (Regierungen) besteht schliesslich darin, dass Letztere jederzeit damit drohen können, ihre Autoritätsdelegation wieder rückgängig zu machen (Gourevitch 1999; Hirst/Thompson 1996:186ff).

Diese Zusammenhänge können folgendermassen in einem Schaubild dargestellt werden:

Abbildung III: Antizipation der transaktionskostensenkenden Wirkung transnationaler Institutionen durch staatliche Akteure



Die vorangehenden Ausführungen haben systematisch die Bedingungen erarbeitet, unter denen nicht-staatliche Akteure starke Anreize haben, sich selber zu organisieren, beziehungsweise Staaten ein gemeinsames Interesse an der Einbindung nicht-staatlicher Akteure in die Regelungsverantwortung haben. Diese Herleitung bietet eine notwendige, jedoch keineswegs hinreichende Erklärung für die Entstehung transnationaler Regelungsarrangements. Dies aus dem einfachen Grund, weil rational handelnde, staatliche wie gesellschaftliche Akteure ständig befasst sind mit der Nutzenabwägung zwischen der Bewahrung ihrer vollen Handlungsautonomie und der Abtretung von Autoritäten (Martin/Keohane 1999; Pierson 1996). Wie im Folgenden gezeigt wird, können sich aus diesem Spannungsverhältnis insbesondere auf internationaler Ebene ernst zu nehmende Konfliktsituationen ergeben, welche letztlich die konkrete Form und institutionelle Ausgestaltung eines privaten Arrangements bedeutend mitbestimmen.

3.5.3 Kritik und Weiterentwicklung der funktionalistischen Institutionentheorie

Ein erheblicher Nachteil der funktionalistischen Institutionentheorie besteht darin, dass: „it does not explain all characteristics of regimes, including the *distribution of benefits*, and it

does not account for the *process of regime formation*, including the use of some coercive bargaining” (Zacher/Sutton 1996:183). Die Theorie wurde denn auch genügend kritisiert, weil ihre Herangehensweise zu zirkulärer Argumentation verleitet (Libecap 1989; Richards 1999). Angewendet auf den Fall, heisst das: Private Selbstregulierungsmechanismen setzen sich durch, weil sie die konstituierenden Regimefunktionen vergleichsweise kostengünstiger wahrnehmen; weil sie diese Funktionen kostengünstiger wahrnehmen, setzen sie sich durch.

Auf den Punkt gebracht erklärt die funktionale Regimetheorie die Nachfrage nach einer bestimmten institutionellen Lösung. Sie zeigt die entscheidenden Motivationsmomente für die verschiedenen Akteure auf, die ihnen den Aufwand an Mitteln und Zeit zur Etablierung gesellschaftlicher Selbstregulierungsarrangements nützlich erscheinen lässt. Wie diese Institutionen geschaffen werden und welche Probleme sich dabei ergeben, beleuchtet dieser Ansatz nicht.

Die in dieser Arbeit entwickelte politikökonomische Institutionentheorie hingegen berücksichtigt allfällige Distributionsprobleme, indem sich die Aufmerksamkeit – wie vorgängig gefordert – nicht nur auf die allgemeinen Entstehungsbedingungen transnationaler Regulierungsarrangements richtet, sondern auch den *politischen Prozess* der eigentlichen Institutionenbildung miteinbezieht. So gesehen ist die abhängige Variable dieser Untersuchung, die konkrete Ausprägung der im Problemfeld vorliegenden Governancestruktur, nichts anderes als das Bindeglied zwischen *der Nachfrage nach* und *dem Angebot von* transnational institutionalisierten Problemlösungsmechanismen zur Bewältigung von spezifischen Globalisierungsphänomenen (Koenig-Archibugi 2002; Richards 1999).

Auf den Untersuchungsgegenstand bezogen heisst dies, dass die koordinierte Schaffung einer transnationalen Institution angesichts der anstehenden Probleme und erwarteten Lösungseffekte an sich unbestritten ist, der politische Aushandlungsprozess des konkreten institutionellen Designs aber dennoch konfliktiv verlaufen kann. Dies aus dem nahe liegenden Grund, weil unterschiedlich ausgestaltete Institutionen verschiedene, von den Akteuren antizipierte Verteilungsleistungen produzieren, wobei sich alle Parteien die von ihnen am meisten bevorzugte Lösung sichern wollen (Libecap 1989:6ff). Bei diesem Kampf geht es schliesslich darum, wer in einem ausgewählten Bereich die formalen und informellen Rechte innehaben wird, um künftig die allgemein verbindlichen Rahmenbedingungen sozialer Interaktion in eben diesem Bereich zu treffen (Richter/Furubotn 1999:461).

Für die involvierten Entscheidungsträger – egal ob staatlicher oder nicht-staatlicher Herkunft – bedeutet dies, dass sie sich in einem ständigen Abwägen der (zwingenden) Vorteile einer

Autoritätsdelegation zwecks Kosten- und Effizienzvorteilen gegenüber dem (ebenfalls zwingenden) Verlust von Handlungsautonomie und Selbstbestimmungsrecht befinden. Die endgültige institutionelle Form, also das konkrete Mischverhältnis der staatlichen und nicht-staatlichen Einflussnahme, ist somit “generated by the combination of pressures for delegation and the desire to control its effects” (Martin/Keohane 1999).

Welche Konsequenzen haben diese Überlegungen nun aber für die zwischenstaatliche Ebene? Unter den gegebenen Umständen haben verschiedene Regierungen zwar ein gemeinsames Interesse an der Abtretung von Regelungsbefugnissen an nicht-staatliche Institutionen. Da sie als gewählte Vertretungen aber in erster Linie den spezifischen Bedürfnissen und Präferenzen ihrer jeweiligen innenpolitischen Akteure verpflichtet sind, können verschiedene Regierungen unterschiedliche Prioritäten bezüglich des konkreten Grads der Autoritätsdelegation setzen (Richards 1999:2). In der Terminologie der Spieltheorie formuliert, präsentiert sich diese Problematik als ein *coordination game with distributional conflict*. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass „while actors have a common interest in international cooperation, cooperation is seriously threatened by the conflict over which of the cooperative solutions, and, hence, which institutional design should be chosen“ (Wolf/Zangl 1996:362).

Dieses Spannungsverhältnis wurde von Wolfgang Reinicke treffend als *kompetitive Kooperation* umschrieben: „Under conditions of globalization it is cooperation rather than competition that motivates states' global engagement and explains their behavior in the international system. However, given that countries differ over both what is and what is not in the public interest, as well as over how that interest can be best achieved the process or method by which states establish cooperation is likely to be on competitive terms” (Reinicke 1998:61).

Das Ziel eines umfassenden Erklärungsmodells gesellschaftlicher Selbstregulierung auf globaler Ebene muss also in der *Perspektivenerweiterung* um prozedurale Betrachtungen liegen. Erst die prozessorientierten Faktoren machen den Blick frei auf den breiteren Kontext, innerhalb dessen eine Autoritätsdelegation vonstatten geht und durch diesen beeinflusst wird. Wie eingangs dargelegt, ist dazu eine Abkehr notwendig von der traditionellen Sichtweise der Internationalen Beziehungen als geschlossenem System, die die Staaten als monolithische Einheiten „mit fixen Grenzen begreift, zwischen denen Ressourcen und somit Macht verschoben werden“ (Benner/Reinicke 1999:5). Eine Erweiterung hin zur Logik offener Systeme, die sowohl die innenpolitischen Aushandlungsprozesse zwischen gesellschaftlichen und staatlichen Akteuren als auch deren transnationale Interaktion berücksichtigt, erlaubt es,

an Karl Kaisers Gedanken anzuknüpfen und das wirklich Neue grenzüberschreitender Prozesse zu erfassen, das über das Modell zwischenstaatlicher Politik hinausweist (Benner/Reinicke 1999): „The principal task is to build models of how transnational structures, and the coalitions of organized actors involved, are integrated into the policy processes of states at domestic and international levels of analysis” (Underhill 1999:36).

Vor diesem Hintergrund wird klar, dass eine Betrachtung nicht-staatlicher Arrangements einzig unter der Prämisse ihrer ökonomischen Effizienz zu kurz greift, wie das der herkömmliche Regimeansatz neoliberaler Prägung tut. Vielmehr muss eine überlebensfähige institutionelle Lösung auch *politisch effizient* sein in dem Sinne, dass alle beteiligten Akteure neben ihrem primären Interesse – Schaffung einer gemeinsamen transnationalen Organisation –, auch ihre Interessen zweiter Ordnung – also die Präferenz eines bestimmten institutionellen Designs – gebührend berücksichtigt sehen (Richards 1999).²⁵ Eine solche Herangehensweise erlaubt ferner zu erklären, warum aus einer potentiell unendlichen Auswahl an möglichen institutionellen Formen gerade die empirisch beobachtete hervorgegangen ist und keine andere. Diese Relativierung schmälert jedoch in keiner Weise die wichtige Leistung des modifizierten Regimeansatzes funktionaler Prägung als so genannte *Einstiegstheorie* (Thatcher 2001).

Im Folgenden soll nun der Fokus der Theoriediskussion auf die Untersuchung des eigentlichen Entstehungsprozesses transnationaler Arrangements verschoben werden. Dies geschieht mit Nachdruck vor dem Hintergrund, dass ein grundsätzliches Interesse an der Errichtung grenzüberschreitender Kooperationsformen sowohl auf staatlicher wie auch gesellschaftlicher Seite bereits explizit gegeben ist. Das Ergebnis wird zeigen, dass erst die Kombination der oben skizzierten Perspektiven eine umfassende Beschäftigung mit der Herausbildung globaler, nicht-staatlicher Selbstregelungsarrangements möglich macht.

3.6 Der politische Prozess als Schlüssel zur Erklärung institutionalisierter Formen der transnationalen Selbstregulierung

Jede Wirtschaftsgesellschaft funktioniert auf der Basis sicherer Verfügungsrechte. Im weitesten ökonomischen Sinn umfassen wirtschaftliche Verfügungsrechte das Recht, physische Güter oder geistige Leistungen zu gebrauchen und Gewinn aus ihnen zu ziehen,

²⁵ Hier wird nicht weiter auf die langwierige Debatte eingegangen, ob sich staatliche Akteure bei der Etablierung einer internationalen Kooperation nun an relativen oder absoluten Gewinnen orientieren. In jüngster Zeit haben sich die verschiedenen Exponenten ohnehin darauf verständigt, dass beides zutrifft: „In most circumstances, states have simultaneously to worry about reaching efficient outcomes and resolving distributional conflict“ (Martin 1998:754).

sowie das Recht, andere Personen von deren Nutzung auszuschliessen (Mueller 2002:60f). Die wesentliche Konstellation der Verfügungsrechte einer Wirtschaft ist stets durch ein Überwachungs- und Durchsetzungssystem²⁶ bestimmt und gesichert (Richter/Furubotn 1997).

Der wirtschaftliche Wettbewerb nun ist der Kampf um ökonomische Vorteile im wirtschaftlichen Tausch. Er funktioniert auf der Basis sicherer Verfügungsrechte (Property Rights). Der politische Wettbewerb hingegen ist „der Kampf um die Autorität, das heisst die Macht, eben diese Verfügungsrechte zu definieren oder zu verändern – und zwar einseitig, ohne die geringste wirtschaftliche Gegenleistung“ (Richter/Furubotn 1997:187). Letztgenannte Rechte zur Ausübung staatlicher oder quasi-staatlicher Autorität werden in der Fachliteratur auch als „politische Verfügungsrechte“ bezeichnet (Moe 1990).

Überträgt man diese Feststellungen auf die Internationalen Beziehungen, dann verkörpern Institutionen formale oder informelle Regelsysteme zur grenzüberschreitenden Definition, Überwachung und Durchsetzung von wirtschaftlichen Verfügungsrechten über bestimmte Ressourcen (Richards 1999:7).²⁷ Wenn sich einflussreiche Akteurkoalitionen unter den existierenden institutionellen Rahmenbedingungen gehindert sehen, die mit den potentiellen Nutzungsmöglichkeiten der Ressourcen einhergehenden Gewinnchancen auszuschöpfen, dann können sie auf die Schaffung von neuen oder auf die Veränderung von bestehenden institutionellen Arrangements drängen (Cowhey 1990:171; Libecap 1989:2). Die benachteiligten Interessengruppen werden versuchen, in den Besitz derjenigen politischen Verfügungsrechte zu gelangen, die ihnen die Neudefinition der institutionellen Rahmenbedingungen zu ihren Gunsten ermöglichen: „In other words, it is argued that market forces tend to erode property rights institutions that are ill suited for responding to new economic opportunities“ (Libecap 1989:2). Die institutionellen Rahmenbedingungen wiederum sind gleichbedeutend mit der in einem Problemfeld vorherrschenden Governancestruktur, also der abhängigen Variable dieser Untersuchung: „Since actors want institutions to provide them benefits, and the type of institution influences who gets those benefits, it then follows that the governance of institutions will be contested. As institutions are formed or altered, actors seek the best possible institution from their point of view“ (Gourevitch 1999:67).

²⁶ Richter/Furubotn übersetzen die Konstellation der Verfügungsrechte in einem Problembereich einschliesslich der zugehörigen Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen mit dem Terminus der „governance structure“ (Richter/Furubotn 1997:56).

²⁷ An anderer Stelle umschreibt Richards die Funktion von internationalen Institutionen etwas umständlich: „International institutions dictate the rules and decision-making procedures governing international markets and define the rights of the different economic actors in these markets and thus define property rights in international markets“ (Richards 1999:11).

Dabei muss der Wert einer Ressource nicht notwendig monetären Charakter haben. Er kann sich sehr wohl auch über ihre kontextgebundene Bedeutung und die individuelle Wahrnehmung der Akteure erschliessen, also zum Beispiel (wirtschafts-)strategischer Natur sein.

Für die systematische Untersuchung der Veränderung von Verfügungsrechtekonstellationen identifiziert Garry Libecap verschiedene Strukturbedingungen, welche die Intensität politischer Verhandlungen über Distributionsfragen und somit die Wahrscheinlichkeit institutionellen Wandels beeinflussen (Libecap 1989:21-26; Mueller 2002:65):

a) die Grösse der insgesamt erwarteten Gewinne aus der institutionellen Veränderung

(Je grösser die insgesamt erwarteten Gewinne aus einer institutionellen Veränderung sind, desto einfacher dürfte ein Verteilungsschlüssel gefunden werden, der von allen beteiligten Verhandlungspartnern akzeptiert wird.)

b) die Anzahl und Heterogenität der Verhandlungspartner

(Je grösser die Zahl der involvierten Interessengruppen ist, desto schwieriger wird eine allgemein befriedigende Übereinkunft. Je heterogener das an Verhandlungen teilnehmende Akteurfeld ist, desto schwieriger ist es, ein funktionierendes Gleichgewicht zu erreichen.)

c) die Abweichung der vorgeschlagenen von der gegebenen (Eigentums-)Verteilung

(Neuverteilungsprozesse, die eine übermässige Konzentration von Verfügungsrechten bei einer kleinen Anzahl von Akteuren erwarten lassen, sind weniger erfolgreich als solche, die eine gleichmässige Verteilung auf alle teilnehmenden Parteien erwarten lassen.)

d) Informationsprobleme zwischen den Parteien

(Unklarheit über den Wert, welche die umstrittenen Ressourcen entweder unter dem bestehenden oder dem neu zu schaffenden Verfügungsrechte regime haben, können Kompensations- und Anpassungsprobleme verschärfen.)

Vor diesem Hintergrund muss die Analyse des politisch verfassten Prozesses des institutionellen Wandels in der Identifikation der verschiedenen involvierten Parteien, in der Herleitung ihrer Interessenausprägungen und Verhandlungsmacht sowie in der Untersuchung ihrer Interaktion auf nationaler und internationaler Ebene bestehen, die endlich in die Herausbildung spezifischer Verfügungsrechteinstitutionen auf transnationaler Eben münden (Libecap 1989:4).

Da eine derart breite Perspektive leicht zu Unübersichtlichkeit führt, wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit auf das komplexitätsreduzierende Konzept der so genannten „regulatory

issue networks” von William Gormley (1986) zurückgegriffen. Es soll bei der Prozessanalyse als Orientierungshilfe dienen.

Gormley betrachtet den eigentlichen Verregelungsprozess nicht isoliert, sondern stets unter Miteinbezug der Beschaffenheit des zugrunde liegenden Problemfelds. Seiner Lesart entsprechend entscheidet die Einordnung des Regulierungsgegenstands in die Kategorien der *Komplexität* (complexity) und der *öffentlichen Brisanz* (saliency) über die Zusammensetzung des Teilnehmerfelds am Regulierungsprozess zu einem gegebenen Zeitpunkt. Unter einem brisanten Sachverhalt versteht Gormley „an issue that affects a large number of people in a significant way” (Gormley 1986:598). Ein komplexes Themengebiet zeichnet sich dadurch aus, dass es die Akteure mit regulativen Herausforderungen konfrontiert, deren erfolgreiche Bearbeitung „specialized knowledge and training” voraussetzt und namentlich technischer Natur ist (Gormley 1986:598).

In dem Masse, wie sich im Zeitablauf die Mischung zwischen diesen beiden Kategorien verschiebt, verändert sich auch die Konstellation der am Regulierungsprozess beteiligten Akteure. Gemäss diesem Schema können laut Gormley mindestens zwei verschiedene Politikmuster – jeweils charakterisiert durch einen bestimmten Mix von Brisanz und Komplexität sowie das entsprechende Teilnehmerfeld – identifiziert werden:²⁸

a) *high complexity, low saliency*: In komplexen Problemfeldern, die keine direkten Auswirkungen auf weitere Bevölkerungsgruppen haben – oder nicht so erkannt werden –, nimmt die Öffentlichkeit praktisch keine Notiz vom Regulierungsprozess. Entsprechend zeigen politische Akteure oberer Rangordnung nur ein begrenztes Interesse an solchen Aktivitäten und verbannen diese in den Bereich der low politics. Ebenso sind zivilgesellschaftliche Gruppierungen – wenn überhaupt – nur wenig aktiv, da das Mobilisationspotential bei hochspezialisierten Problemkreisen oft zu niedrig ist.

Damit liegt die Entscheidungsfindung weitgehend in den Händen von Bürokraten unterer Stufe, Expertengruppen und privaten Akteuren mit kommerziellen Interessen im Bereich. Bei einer derartigen Akteurkonstellation besteht die Gefahr der klassischen Klientelpolitik, wobei die eigentlichen Regulierungsadressaten aufgrund ihres Wissensvorsprungs und der weitgehenden Absenz der öffentlichen Meinung den Politikprozess vereinnahmen und das Regulierungsergebnis bestimmen. Voraussetzung ist allerdings, dass sich die privaten Akteure mit ihren eventuell entgegengesetzten Interessen

²⁸ Gormley behandelt in seinem Aufsatz alle vier möglichen Kombinationen von „saliency“ und „complexity“. Für die Erklärung des Untersuchungsgegenstandes sind nur die beiden im Text genannten Konstellationen relevant.

auf eine gemeinsame Vorgehensweise einigen können.

- b) *high complexity, high saliency*: In dem Masse, wie die öffentliche Brisanz eines komplexen Problemgebiets zunimmt, erweitert sich das involvierte Akteurfeld. Dabei spielen Lernprozesse eine zentrale Rolle, wobei sich zivilgesellschaftliche Gruppen wie auch Politiker oberer Rangordnung der weitergehenden Auswirkungen vermeintlich eng eingegrenzter Regulierungsentscheide zusehends bewusst werden. Für die politischen Entscheidungsträger kristallisiert sich die Problematik im hohen technischen Komplexitätsgrad der zu behandelnden Materie sowie in den hohen innenpolitischen Erwartungen bezüglich der Lösungsansätze. Auch für Firmen und Unternehmerverbände ist diese Konstellation ungleich schwieriger, da ihre Schritte nun genau verfolgt und Vereinhaltungsstrategien weniger erfolgsversprechend sind. Im Gegenteil können publik gemachte Insidergeschäfte nachteilige Folgen für die eigene Reputation haben.

Federführend sind in einer solchen Konstellation gemäss Gormley die so genannten „upper level bureaucrats“, die über die notwendigen Staatsressourcen sowie die Verbindungen zu ausgewiesenen Expertengruppen zwecks Einholung technischer Expertise verfügen (Gormley 1986:604). Auch für zivilgesellschaftliche Gruppen ist die Attraktivität eines öffentlich wahrgenommenen Problemkreises ungleich höher, besonders wenn es ihnen gelingt, eine gewisse Meinungsführerschaft zu erreichen und sich damit gegenüber den politischen Entscheidungsträgern entsprechend zu präsentieren.

Anknüpfend an Gormleys Politikkonstellationen, und die beiden einleitend identifizierten Idealtypen der nicht-staatlichen Regelungsformen, können hinsichtlich des konkreten Ablaufs transnationaler Regulierungsprozesse folgende Interaktionsmuster erwartet werden: 1. Die nicht-staatlichen Akteure verhandeln und implementieren die gegenseitigen Austauschbeziehungen autonom, ohne die direkte Einmischung staatlicher Akteure; 2. Staatliche Akteure intervenieren zu einem gegebenen Zeitpunkt in die gesellschaftlichen Aktivitäten und prägen sodann den weiteren Verlauf der Verhandlungen bedeutend mit.

Zu 1.: Wenn nicht-staatliche Akteure aus verschiedenen nationalen Kontexten und mit entsprechend unterschiedlichen Interessenlagen die Institutionenbildung in Eigenregie anstreben, müssen sie sich auf allgemein akzeptierte Allokationsmechanismen verständigen können. Dabei wird in Übereinstimmung mit der Rationalitätsannahme davon ausgegangen, dass sich gesellschaftliche Interessengruppen analog zu staatlichen Akteuren stets um ihre Nutzenmaximierung bemühen. Und zwar unabhängig davon, ob sie profit-orientiert sind, also individuelle Wertschöpfung anstreben, oder ob sie nicht-profitorientiert sind und sich um die

Erreichung eines immateriellen Gemeinschaftsziels bemühen. Entsprechend haben auch nicht-staatliche Akteure mit Problemen des kollektiven Handelns zu kämpfen (Risse-Kappen 1995).

Dabei wird in Anlehnung an Olson davon ausgegangen, dass soziale Gruppen ab einer gewissen Grösse mit kollektiven Handlungsproblemen konfrontiert werden, und dies obwohl sie über gemeinsame Gruppeninteressen verfügen (Olson 1992:2). Mögliche Lösungen dieser (Trittbrettfahrer-)Problematik: Die Mitgliederzahl von Gruppen wird möglichst klein gehalten; oder es bestehen selektive Anreize, welche die Einzelnen auch in einem weitläufigen Akteurfeld zu gemeinsamem Handeln motivieren (Florini 2000a:17). Diesen Überlegungen liegt die Annahme zugrunde, dass sich kleine Gruppen aufgrund der grösseren Übersichtlichkeit und Homogenität der Interessen besser und kostengünstiger organisieren lassen. Entsprechend ist auch zu erwarten, dass sich kleine Gruppen mit eindeutig identifizierten Interessen im politischen Prozess besser artikulieren können und somit über mehr Einfluss verfügen als grosse Gruppen mit diffusen Interessenlagen. Letztere lassen sich entsprechend weniger gut organisieren. So gesehen ist der Privatsektor – national und erst recht transnational – keine homogene Masse. Konfliktpotential besteht im nicht-staatlichen Sektor mehr als genug.

Dies etwa darum, weil kleine, gut organisierte Gruppen den Regulierungsprozess für sich vereinnahmen und eine einseitige Gewinnverteilung zu institutionalisieren suchen, die für die Allgemeinheit suboptimal ist. Umgekehrt können sich mächtige Akteurkoalitionen angesichts ihrer gegenwärtig beherrschenden Marktposition gegen eine Veränderung wehren, solange diese für sie eine Verschlechterung gegenüber dem Status quo bedeutet.

Oftmals muss für die Überwindung solcher Konfliktsituationen eine Kompromisslösung gefunden werden, welche die potentiellen Verlierer dergestalt kompensiert, dass ein Konsens erreicht wird: „If influential parties cannot be sufficiently compensated through share adjustments in the political process to win their support, beneficial institutional change may not occur“ (Libecap 1989:6). In diesem Fall stehen verschiedene kooperative Szenarien offen, etwa finanzielle Ausgleichszahlungen an die Verlierer, institutionelle Konzessionen bezüglich der Entscheidungsfindungswege oder die Gewährung von Sonderrechten (Gormley 1986:602; Libecap 1989:5f). Grundsätzlich sind aber Machtfaktoren wie Gruppengrösse, Marktdominanz, Ressourcenausstattung und Zugang zu politischen Entscheidungsträgern für die eigene Interessendurchsetzung auch im nicht-staatlichen Bereich von grosser Bedeutung (Cutler, et al. 1999).

Zu 2: Gelingt es den gesellschaftlichen Akteuren nicht, sich auf ein gemeinsames Vorgehen zu einigen, und geben sie das (Selbst-)Regulierungsprojekt nicht auf, so wird früher oder später die Intervention staatlicher Akteure in den Prozess wahrscheinlich. Dabei wird in Anlehnung an das ökonomisch inspirierte Modell des politischen Marktes davon ausgegangen, dass sich staatliche Entscheidungsträger und Politiker als Stimmenmaximierer verhalten, also tendenziell solche gesellschaftlichen Interessen bevorzugen, die für ihre Wiederwahl bedeutend sind: „Domestic interests lobby national politicians to create international institutions favorable to their interests. Election seeking national politicians, in turn, seek to create international institutions that benefit important domestic constituents“ (Richards 1999:2).

Unter diesen Vorzeichen kann es einerseits zur Intervention staatlicher Entscheidungsträger in einen gesellschaftlichen Selbstregulierungsprozess kommen, wenn sie die wachsende öffentliche Brisanz eines Sachverhalts dazu zwingt. Andererseits, weil mit zunehmender Akteurzahl und -heterogenität „the informal customs or agreements, which required little or no state intervention and were sufficient in the past, now may be inadequate“ (Libecap 1989:16f). Ergänzend lassen sich mindestens drei auslösende Faktoren identifizieren, die eine staatliche Einmischung in die gesellschaftlichen Aktivitäten wahrscheinlich machen:

- a) Alteingesessene nicht-staatliche Akteurgruppen haben aufgrund ihrer dominierenden Marktposition ein fundamentales Interesse an der Beibehaltung des Status quo und versuchen daher, jede Veränderung an den bestehen Strukturen zu unterbinden (Libecap 1989:6ff). Wenn sie eine Verschlechterung ihrer eigenen Situation befürchten, können sie den Staat um Hilfe rufen und ihn zur hierarchischen Intervention zu bewegen suchen. Etablierte Interessengruppen verfügen aufgrund eingespielter Handlungsrouinen oft über exklusiven Zugang zum politischen Prozess und zu den amtierenden Entscheidungsträgern. Dies macht sie zu einflussreichen Lobbyisten und erlaubt ihnen, anstehenden institutionellen Wandel entweder ganz abzuwenden oder gezielt für ihre Vorteile zu instrumentalisieren: „National politicians have been unlikely to accept any global regime that fails to reinforce the preferred domestic regime“ (Cowhey 1990:171).²⁹
- b) Unter Umständen können Staaten ihre fundamentalen Eigeninteressen durch die gesellschaftlichen Aktivitäten verletzt sehen: „States must balance private interests with public goals and broader national interests, and there are even private interests that are in

²⁹ Obwohl die auf den Plan gerufenen Politiker als wesentliche Stimmenmaximierer grossen Anreiz haben, die einflussreichen Interessen nicht zu verärgern, werden sie sich trotzdem darum bemühen müssen, eine Balance zwischen den verschiedenen konkurrierenden Interessengruppen zu finden (Richards 1999).

direct conflict with those of states” (Schneider/Ronit 1999:150). In diesem Zusammenhang wird in Übereinstimmung mit Stephen Vogel angenommen, dass Staaten sehr wohl eigene Interessen haben können, die von gesellschaftlichen Einflüssen weitgehend abgeschirmt sind (Vogel 1998:9-24). Diese Interessen können sich einerseits in ideologisch geprägten Ansichten über die richtige Funktion und Rolle der Regierung im politischen Prozess auf nationaler oder internationaler Ebene manifestieren. Ein Beispiel hierfür ist das historisch gewachsene Verständnis über das Zusammenspiel von Markt und Staat und die damit einhergehende national-regulative Tradition. Andererseits können solche Interessen aber auch die Form von grundlegenden Ideen bezüglich des eigenen Selbstverständnisses oder gar der strategischen Positionierung eines Staates in seinem geopolitischen Umfeld annehmen. In beiden Fällen jedoch ist wahrscheinlich, dass ein Staat die politische Bühne betritt, wenn er seine diesbezüglichen Interessen verletzt sieht.

Nicht zu unterschätzen sind in diesem Zusammenhang kollektive Lernprozesse. Sie können in Gang kommen durch schnell sich verändernde Rahmenbedingungen, insbesondere durch neue Technologien mit unbekannten Auswirkungen. Doch staatliche Entscheidungsträger werden sich möglicherweise erst nach einer gewissen Eingewöhnungszeit der sozioökonomischen Konsequenzen von vorerst als apolitisch eingestuften Teilproblemen bewusst.

- c) Wenn ein Staat in die grenzüberschreitenden Koordinationsprozesse privater Akteure interveniert – sei dies indem er die Regelungsautorität an sich zieht oder die verbindlichen Rahmenbedingungen formuliert, innerhalb derer sich die privaten Parteien selbst organisieren –, kann dies einen anderen Staaten seinerseits zur Intervention veranlassen: Dies darum, weil der reagierende Staat durch die Intervention der Gegenpartei seine oben skizzierten Eigeninteressen verletzt sieht. Oder, weil er aufgrund seiner spezifischen innenpolitischen Verhältnisse über eine divergierende Präferenzenordnung bezüglich der institutionellen Ausgestaltung des transnationalen Arrangements verfügt als sein bereits aktiver Mitbewerber.

Der innenpolitische Druck erklärt sich dabei über die Einflussnahme gesellschaftlicher Akteurkoalitionen auf die politischen Entscheidungsträger, ihre spezifischen Interessen, wie etwa die Stärkung der eigenen Wettbewerbsposition oder die Sicherung ihrer angemessenen Repräsentation gegen aussen zu vertreten: „Different governments face different constituencies and thus have divergent preferences over regulatory arrangements. It is these divergent preferences that generate conflict over the allocation of the increased wealth generated by regulatory institutions” (Richards 1999:17).

Unter diesen Bedingungen ist davon auszugehen, dass die Herausbildung einer transnationalen Organisation – oder zumindest die Formulierung ihrer Rahmenvorgaben – im weiteren Verlauf überwiegend zwischenstaatlich verhandelt wird. Dies gilt insbesondere für neu entstandene Problemfelder, die selbst noch wenig verregelt sind. Solche Aushandlungsprozesse, so genannte „governance disputes“, werden in einem schwachen institutionellen Umfeld entsprechend über die strategische Interaktion zwischen staatlichen Akteuren und somit über die gezielte Anwendung herkömmlicher Machtressourcen entschieden (Gourevitch 1999:153).

Zusammenfassend heisst dies also, dass gesellschaftliche und staatliche Akteure zwar gleichermassen ein Interesse an der Errichtung transnationaler Institutionen haben können, die Herausbildung des institutionellen Arrangements in der Praxis aufgrund der erwarteten Verteilungseffekte jedoch konfliktbeladen ausfällt. Da auch der Privatsektor kein einheitliches Akteurfeld ist, gelingt es den nicht-staatlichen Akteuren auf globaler Ebene nicht immer aus eigener Kraft, allseitig anerkannte Mechanismen der Selbstverwaltung einzurichten. Staaten können in diesem Fall die politische Bühne betreten, weil sie a) ihre Eigeninteressen durch die Aktivitäten der privaten Akteure verletzt sehen, b) sie das Vorpreschen eines anderen Staats zu einer Reaktion drängt oder c) die öffentliche Brisanz – in Form innenpolitischen Drucks – sie zur Vertretung ihrer national-gesellschaftlichen Interessen gegen aussen verpflichtet. Dies gilt insbesondere für globale Problemfelder, die bisher noch wenig oder gar nicht reguliert sind und darum grossen Spielraum für die Gestaltung künftiger Interaktionsformen lassen (Gourevitch 1999:139). Oder um es wieder in den Worten von Garry Libecap zu sagen: „For high valued assets where the number of competitors is large and where new entry is common (so that the parties are heterogeneous and have little or no history of interaction), more formal governance structures, such as legally-defined property rights, become necessary. In this latter case, the power of the state is usually necessary to supplement informal constraints on access and use” (Libecap 1989:12).

Haben die Staaten erst einmal das Zepter übernommen, so ist anzunehmen, dass die konkreten Rahmenbedingungen der gesellschaftlichen Selbstregulierung auf globaler Ebene überwiegend zwischenstaatlich verhandelt oder zumindest moderiert werden. Dabei gewinnen herkömmliche Vorgehensweisen wie strategisches Verhalten zur Interessendurchsetzung oder Kompromissfindung an Bedeutung. Die gesellschaftlichen Akteure versuchen sich derweil vorwiegend über die möglichst effektive Beeinflussung der aktivierten staatlichen Akteure in den Prozess einzubringen. Die konkrete Schaffung einer transnationalen Institution muss entsprechend als Resultat von „complex bargaining processes of interactive self-interest,

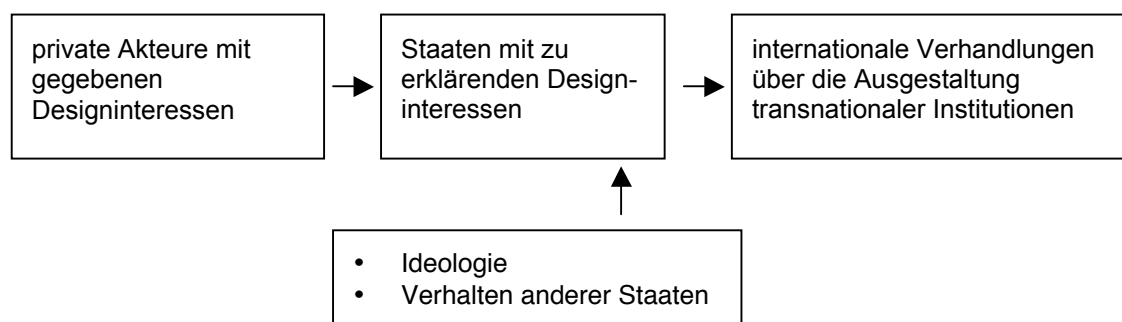
shaped by the interest groups within each country, mediated by each country's institutional framework” (Gourevitch 1999:162) betrachtet werden.

Während die Interessen der privaten Akteure in diesem Zusammenhang aufgrund ihres individuellen Gewinnstrebens definiert sind, ergeben sich die staatlichen Interessen aus der Kombination ihrer fundamentalen Eigeninteressen, der innenpolitisch geformten Interessenlage und der Reaktion auf das Verhalten anderer staatlicher Akteure auf internationaler Ebene.

Damit die analytische Übersichtlichkeit gewahrt bleibt, wird in Übereinstimmung mit Andrew Moravcsik postuliert, dass sich Staaten auf internationaler Ebene zwar einheitlich verhalten, dies aber nicht ausschliesst, dass eben dieses Verhalten innenpolitisch präformiert ist: „National preferences are shaped through contention among domestic political groups. The unitary actor assumption maintains only that once a particular objective arises out of this domestic competition, states strategize as unitary actors vis-à-vis other states in an effort to realize them” (Moravcsik 1997:53).

Diese Konstellationen lassen sich folgendermassen in einem Schaubild darstellen:

Abbildung IV: Interessengenerierung bei der Schaffung einer transnationalen Institution mit erwarteten Verteilungswirkungen



Im Folgenden wird auf die machttheoretischen Aspekte der Entstehung nicht-staatlicher Institutionen auf globaler Ebene eingegangen. Sie zeigen auf, welche Vorgehensweisen einem Staat zur Interessendurchsetzung in kooperativen Verteilungssituationen³⁰ offenstehen und inwiefern sich diese auf die Prägung der institutionellen Rahmenbedingungen gesellschaftlicher Selbstregulierung auswirken.³¹

³⁰ Die gemeinsame Lösung ist das vorrangige Akteurziel, wobei die Verhaltenskoordination durch unaufhebbare Verteilungskonflikte erschwert wird - die klassische Situationsstruktur des „Battle of the Sexes“.

³¹ Da im Folgenden vor allem die Erklärung zwischenstaatlich verhandelter Rahmenbedingungen transnationaler Arrangements interessiert, wird nicht weiter auf die Bedeutung machtbasierter Faktoren für die Entstehung rein gesellschaftlich verfasster Selbstregulierungseinrichtungen eingegangen. Dass und in welchem Masse Macht-

3.7 Machttheoretische Ansätze zur Erklärung transnationaler Selbstregelungsarrangements

Stephen Krasner identifiziert drei Möglichkeiten, wie staatliche Akteure die Ausgestaltung einer gemeinsam angestrebten Institution durch die gezielte Anwendung von Machtressourcen zu ihrem Vorteil beeinflussen können (Krasner 1990:340):

- 1) indem sie im Voraus entscheiden, wer überhaupt an den Verhandlungstisch eingeladen wird;
- 2) indem sie die verbindlichen Spielregeln der künftigen Interaktion ihren eigenen Vorstellungen entsprechend diktieren. Dabei verfügt derjenige Staat über die grösste Durchsetzungskraft, der sich als erster auf eine bestimmte Koordinationsform verpflichtet und seinen Gegenspieler überzeugt, dass die einseitig definierten Grundvorgaben nicht weiter verhandelbar sind (first-mover advantage);³²
- 3) indem sie die Präferenzordnungen der anderen Teilnehmer so verändern, dass sich diese aus individuellem Kalkül mit den eigenen Interessen konform verhalten. Dies kann beispielsweise durch die planmässige Verknüpfung unterschiedlicher Sachverhalte und die glaubhafte Drohung eines Staates erreicht werden, sein eigenes Verhalten in einem Problemfeld vom Vorgehen des Kontrahenten in einem anderen Problemfeld abhängig zu machen (tactical issue-linkage).

Überdies besitzt ein Staat erhebliche Verhandlungsmacht, wenn er den so genannten *reversion point* festsetzen, also das mit grosser Wahrscheinlichkeit eintreffende Ergebnis definieren kann, sollte keine gegenseitige Übereinkunft zustande kommen (status quo ex post): „States with market power are able to dictate the reversion point of no international agreement and are thereby able to define the choice set available to other national politicians“ (Richards 1999:13). Dabei präsentiert ein Staat radikale Alternativen zur eigentlich selber gewünschten Vereinbarung, im Wissen, dass für den Mitbewerber die vorgebrachten Gegenvorschläge noch viel weniger akzeptabel sind. Je nach dem wie überzeugend dieser Bluff ausfällt, kann nun der ausführende Staat seine eigentlich selbst bevorzugte, moderatere Vereinbarung als vergleichsweise attraktiv anbieten und mit der Zustimmung der anderen Partei rechnen.

aspekte bei der Institutionenbildung zwischen privaten Akteuren eine grosse Rolle spielen, kann nachgelesen werden bei: Cutler, Haufler, and Porter: 1999:345ff.

³² Innerhalb dergestalt fixierter Rahmenbedingungen kann in einem zweiten Schritt aber sehr wohl genügend Raum für eventuelle Detailkompromisse bestehen. Andrew Moravcsik geht sogar davon aus, dass ein Staat zu weitgehenden Konzessionen bereit ist, wenn er sich die von ihm am meisten erwünschte institutionelle Lösung erst einmal gesichert hat (Moravcsik 1997:5).

Zu beachten ist, dass die Drohung mit einer weniger wünschbaren Alternative explizit oder implizit sein kann. Im zweiten Fall merkt sie der Adressat aufgrund seiner Wahrnehmung der Marktmacht und seiner allgemeinen Kenntnis der politischen Positionierung des Gegenspielers. Unter Marktmacht wird in diesem Zusammenhang in Anlehnung an Peter Cowhey „the power of nations (and their firms) as buyers and sellers in the market’s industrial organization“ (Cowhey 1990:172) verstanden.

Die Verhandlungsposition der einzelnen Parteien ergibt sich aus ihrer individuellen Einschätzung der Opportunitätskosten einer Nichteinigung: „The actor less in need of cooperation can get his way by credibly threatening to walk away from the table if the other side fails to be more forthcoming“ (Hasenclever, et al. 1997:107). Übereinstimmend beobachtet Andrew Moravcsik in seinen Untersuchungen, dass „those who gained most economically from integration compromised most on the margin to realize it, whereas those who gained the least or for who the cost of adaptation were highest imposed conditions“ (Moravcsik 1997:5). Somit kann ein Staat, der rein aufgrund seiner generellen Ressourcenausstattung eigentlich besser gestellt ist als sein Gegenspieler, dennoch zu Kompromissen oder Konzessionen bereit sein, wenn er die Folgekosten einer Nichtübereinkunft für sich selber als zu hoch einschätzt oder die andererseits vorgebrachte Alternative auf jeden Fall vermeiden will.

Formalisiert lassen sich diese Zusammenhänge folgendermassen darstellen:

Abbildung V: Die einseitige Definition des Rückfallpunktes



In der Abbildung V verhandeln zwei Staaten über den konkreten Verregelungsgrad eines bisher weit gehend unregulierten internationalen Problemfeldes. Staat A bevorzugt auf der Skala möglicher Regulationsintensitäten eine betont weniger strikte Regulierung als B. Staat A schlägt nun – sei es weil er die Agenda bestimmt oder seinen first-mover advantage ausspielen kann – verhandlungsstrategisch die Position *R* vor, um B gegen A hin zu ziehen. Staat B reagiert nun mit dem Vorschlag einer alternativen Lösung auf *P1*. Wenn B über keine Marktmacht verfügt, wird A diesen Vorstoss ablehnen. Wenn B aber über Marktmacht verfügt und den Rückfallpunkt bei Nichterreichen einer gegenseitigen Übereinkunft unilateral auf *P2* zu verschieben droht, dann ist Staat A mit der Wahl zwischen *P1* und *P2* konfrontiert. Da B das regulative Ergebnis auf *P2* offensichtlich demjenigen auf *R* bevorzugt, ist diese

Drohung glaubwürdig. Angesichts der Marktmacht von B wird Staat A jetzt die neuen regulativen Bedingungen bei *P1* akzeptieren. Weil *P1* näher beim idealen Positionsbezug von B liegt als *P2*, wird sich auch Akteur B mit diesem Gleichgewicht zufrieden geben.

Angesichts der sich zusehends verfestigenden Strukturbedingungen einer globalisierten Welt sind in jüngster Zeit verschiedene Autoren dazu übergegangen, das bis anhin in den Internationalen Beziehungen gebräuchliche Machtverständnis weiter auszudifferenzieren. Im Zentrum steht dabei die allgemeine Erkenntnis, dass sich die Quellen der Macht mit steigender Interdependenz zunehmend verändern. Im postindustriellen Zeitalter sind nicht mehr nur herkömmliche Machtressourcen wie Territorium, Rohstoffvorkommen oder militärische Schlagkraft entscheidend, sondern wegen der Aufwertung von wirtschaftlichen Faktoren wie Wettbewerbsfähigkeit oder eben Marktmacht zunehmend informations- und technologiebasierte Ressourcen (Hart/Kim 2001; Nye/Owens 1996). Verstanden wird darunter allgemein ein Wissens- und Anwendungsvorsprung betreffend die Entwicklung und gesellschaftliche Diffusion von computergestützten Kommunikations- und Informationsverarbeitungstechnologien, wie das Internet und seine zugehörigen Dienste (Castells 1996).

Von ebenso grosser Relevanz ist vor diesem Hintergrund die Einsicht, dass sich einhergehend mit dieser Veränderung der Machtressourcen auch der Charakter der Machtausübung selbst verändert hat (Guzzini 1993).³³ Susan Strange und Steven Krasner sprechen von *structural power*, Keohane/Nye von *soft power* – in gezielter Abgrenzung zum herkömmlichen *hard power* (Keohane/Nye 1998; Krasner 1996; Strange 1988).

Das entscheidende Merkmal des modifizierten Machtbegriffs besteht in der Fähigkeit „to get desired outcomes because others want what you want rather than do what you make them to do; it is the ability to get desired outcomes through attraction rather than coercion“ (Keohane/Nye 1998:86). Übereinstimmend beschreiben die Autoren *Macht* denn auch als die Möglichkeit eines Staates, die handlungsleitenden Strukturbedingungen, innerhalb derer die grenzüberschreitenden Beziehungen zwischen Staaten und nicht-staatlichen Akteuren stattfinden, dem eigenen Interesse entsprechend zu verändern und nachhaltig festzulegen. Susan Strange unterscheidet diesbezüglich die vier Bereiche der Sicherheit, des Finanzwesens, der Produktionsbedingungen und des Wissensmanagements als bestimmende Eckpfeiler der internationalen Beziehungen (Strange 1988:29f). Demnach erlaubt die

³³ Dabei bleibt darauf hinzuweisen, dass die konstatierte Verschiebung von harten zu weichen Machtressourcen sowie der veränderten Möglichkeiten ihrer Ausübung höchstens für die integrierte Sphäre der OECD-Staaten zutrifft. In anderen Teilen der Welt, so zum Beispiel im Nahen Osten oder gewissen Gebieten des asiatischen Kontinents herrschen weiterhin realistische Motive und damit auch der Einsatz von harten Machtressourcen vor (Ruloff/Holitscher 1997).

Kontrolle über die Wissensstruktur beispielsweise zu bestimmen, welches Wissen entdeckt, verarbeitet und verbreitet wird und letztlich dominant ist. Eng verbunden mit der Kontrolle über die Wissensstruktur ist auch die Propagierung einer gegebenen Werteordnung jenseits nationalstaatlicher Grenzen (Nye 1990).

Entsprechend betont *soft power* die grenzüberschreitende Anziehungskraft bestimmter Ideen, Ideologien oder gar Kulturen: „Soft power works by convincing others that they should follow you or getting them to agree to norms and institutions that produce the behavior you want. If a country can make its position attractive in the eyes of others and strengthen international institutions that encourage others to define their interests in compatible ways, it may not need to expend as many traditional economic or military resources” (Nye/Owens 1996:24f). Damit zielt *soft power* nicht wie die traditionelle *hard power* auf Zwang und Gewalt ab. Vielmehr beschreibt *soft power* die internationale Diffusion von Informationen, Ideen, Werten und Normen, welche die Definition der Präferenzen und Prioritäten anderer internationaler Akteure in Richtung auf die eigenen Ziele lenken (Kaiser 2001; Nye/Owens 1996).

Gemäss Nye (Nye 2002:69) können mindestens drei verschiedene Voraussetzungen identifiziert werden, welche die Akkumulierung von *soft power* ermöglichen. Dementsprechend verfügen solche Staaten über *soft power*,

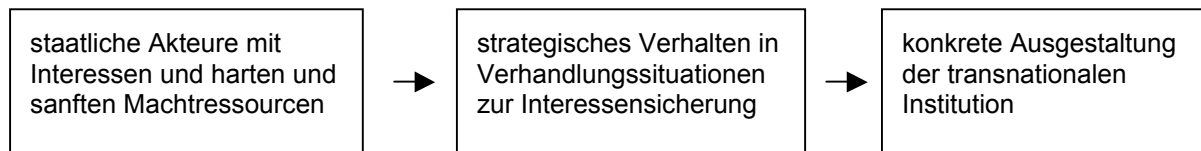
- a) deren kulturelle und ideologische Ausrichtung sich am ehesten mit den global vorherrschenden Normen decken – welche sich gegenwärtig um die Konzepte des Liberalismus, Pluralismus oder der Autonomie gruppieren,
- b) die über den besten Zugang zu einer Vielzahl von Kommunikationskanälen verfügen und damit bestimmend beeinflussen, wie gewisse Themen und Problemstellungen formuliert und diskutiert werden,
- c) deren Glaubwürdigkeit durch ihre innenpolitische und internationale Wirtschafts-Performance gestützt wird.

Die Bedeutung von Wertvorstellungen und ihr Niederschlag im Handeln sind somit unentbehrlich für das richtige Verständnis des *soft power*-Modells. Hierzu gehören spätestens seit dem Ende des Kalten Krieges umfassende Konzepte wie Demokratie, liberale Institutionen oder offene Gesellschaftsstrukturen. Diese haben mit der fortschreitenden politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung an globaler Ausdehnung und Anziehungskraft dazu gewonnen. Unter dem Strich verfügen diese und ähnliche Werte jedoch zweifelsohne über eine gewisse Selbstdurchsetzungskraft.

Aber: Auch im 21. Jahrhundert wird Macht nach wie vor auf einem Mix zwischen *harten* und *weichen* Ressourcen beruhen. Wie die gegenwärtigen Entwicklungen im Irak zeigen, spielt beispielsweise militärische Macht in gewissen Regionen der Erde nach wie vor eine bedeutende Rolle (Ruloff/Holitscher 1997). Ebenso kann die physische Kontrolle über bestandeskritische Ressourcen der weltweiten Kommunikationsinfrastrukturen als Spielform der harten Macht gewertet werden (Cukier 1999a). Somit ist *soft power* also immer auch an herkömmliche Macht rückgebunden. Relativ gesehen gewinnt das Konzept von *soft power* aber unzweifelhaft an Bedeutung (Nye 2002).

Diese Zusammenhänge lassen sich folgendermassen in einem Schaubild darstellen:

Abbildung VI: Der Einfluss machtbasierter Faktoren auf die Entstehung transnationaler Arrangements



Somit kann festgehalten werden, dass staatlichen Akteuren ein reichhaltiges Instrumentarium an strategischen Verhaltensweisen, aber auch an weniger gut sichtbaren Einflussgrößen, wie etwa derjenigen der sanften Macht, für die Durchsetzung ihrer Interessen zur Verfügung stehen. Dies wiederum heisst nicht, dass traditionelle Machtformen insgesamt an Bedeutung verlieren. Vielmehr stehen die Konzepte des *hard-* und *soft power* in einer komplementären Beziehung zueinander. Daher muss von Fall zu Fall neu evaluiert werden, welcher Mechanismen und Abhängigkeitsverhältnisse sich die Staaten bedienen und welche Auswirkungen ihr gewähltes Vorgehen auf die beobachtete Entstehung institutioneller Ordnungen zeitigen.

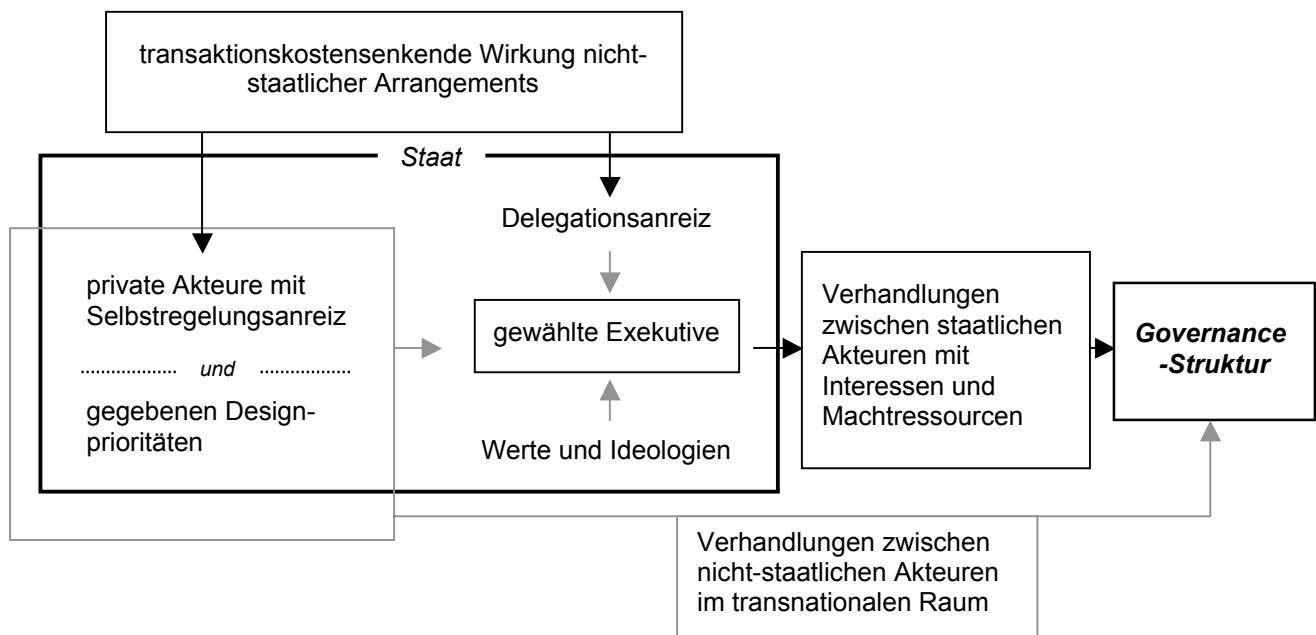
Im Folgenden sollen nun die in diesem Kapitel erarbeiteten Überlegungen und Wirkungszusammenhänge in einem Theoriemodell konzeptionalisiert und damit für die empirische Analyse des Untersuchungsgegenstandes vorbereitet werden.

3.8 Das theoretische Erklärungsmodell

Das bisher Gesagte veranschaulicht, dass eine detailgetreue Analyse der Entstehung gesellschaftlicher Regulierungsinstitutionen auf globaler Ebene mittels herkömmlicher Ansätze entweder nicht möglich ist oder zumindest defizitär bleibt. Entsprechend wurden im Rahmen der Theoriediskussion verschiedene alternative Interpretationsmuster entwickelt und in der Fokussierung ihres Erkenntnisinteresses gezielt auf den spezifischen Erklärungsbedarf

des Untersuchungsgegenstandes ausgerichtet. Dies erlaubt nun, die vorgängig erarbeiteten Theorien und Ansätze in einem Modell zu kombinieren, das eine multikausale Erklärung des Untersuchungsgegenstandes möglich macht. Der Vorteil eines solchen rationalistischen Erklärungsgerüsts besteht darin, dass es die Aufmerksamkeit gezielt auf bestimmte, theoretisch fassbare Aspekte komplexer Wirkungszusammenhänge lenkt (Moravcsik 1997:25).

Abbildung VII: Erklärungsmodell der Entstehung transnationaler Arrangements auf globaler Ebene



3.8.1 Operationalisierung des Erklärungsmodells

Im Hinblick auf das zu erklärende Politikergebnis (abhängige Variable; Governancestruktur) interessiert im Rahmen dieser Arbeit ausschliesslich die Herausbildung *nicht-staatlicher Regulierungsarrangements* auf globaler Ebene. Ihre zentralen Merkmale bestehen darin, dass sie aus privater Hand finanziert sind und die primäre Autorität über ihre operationellen Aktivitäten gesellschaftlichen Akteuren aus verschiedenen Ländern oder Regionen obliegt (Ronit/Schneider 2000b:9). Die Definition eines transnationalen Regimes lässt sich durch „das Vorhandensein von expliziten prozeduralen und substantiellen Regeln und durch ein Verhalten der beteiligten Akteure, das im grossen und ganzen regelkonform ist“, operationalisieren (Zürn 1998:172). Empirisch lassen sich die handlungsleitenden Regeln, Prinzipien und Normen einer privaten Organisation über ihre Gründungsdokumente wie Satzung oder Statuten erfassen.

Die vorliegende Arbeit definiert insgesamt *drei verschiedene Dimensionen*, entlang derer das institutionelle Design einer nicht-staatlichen Ordnungsinstanz und damit die *abhängige Variable* variieren werden kann. Wie auf Seite 39 erwähnt, geschieht dies auch aus dem Grund, damit das theoretische Modell der dynamischen Entwicklung des Untersuchungsgegenstandes über die Zeit hinweg gerecht werden kann:

a. *Die Reichweite der Delegation*

Diese Dimension zielt auf die politische Reichweite des Mandates ab, das an die ausführende Institution übertragen wird. Gemeinhin können drei Wirkungskreise delegiert werden: die Regelsetzungs- und Politikformulierungsautorität (legislative Delegation), die Politikimplementierungsautorität (exekutive Delegation) und die Schreitschlichtungsautorität (gerichtliche Delegation). Je mehr Funktionen einer Instanz übertragen werden, desto weiter reicht ihre delegierte Autorität.

b. *Grad der Unabhängigkeit*

Diese Dimension umfasst das Ausmass an Ermessenfreiheit und Autonomie, über welche die Institution innerhalb des ihr zugesprochenen Aufgabengebietes gegenüber ihren Auftraggebern verfügt. Umso mehr Entscheidungen die Institution ohne erzwungene Rückversicherung bei einer übergeordneten Instanz fällen kann, desto autonomer ist ihre Regelungskompetenz. Je nach dem wie die möglichen Grenzen einer obrigkeitlichen Intervention in die Alltagsgeschäfte der Institution abgesteckt sind – im Extremfall würde dies den erzwungenen Mandatsentzug bedeuten – bemisst sich der Grad der institutionellen Unabhängigkeit.

c. *Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten*

Diese Dimension bezieht sich in erster Linie auf den Grad der Mitspracherechte, welche eine regelnde Instanz ihren Regelungsempfängern zuspricht: Verteilen sich die Entscheidungs- und Mitsprachebefugnisse gleichmässig auf alle betroffenen Akteure oder konzentrieren sie sich nur auf wenige Gruppierungen? Je nach dem wie weitreichend die Partizipationsmöglichkeiten der von verabschiedeten Regelungen betroffenen Akteure im Politikformulierungsprozess sind, variiert diese Dimension.

Auf Seiten der *erklärenden Variablen* wurden folgende Einflussgrössen identifiziert:

1. *Selbstregulierungsanreize*: Private Akteure verfügen über um so mehr Anreiz sich auf globaler Ebene selber zu regulieren, je höher sie die transaktionskostensenkenden Wirkungen einer selbständigen transnationalen Institution gewichten. Diese Wahrnehmung ist abhängig von wirtschaftlichen Faktoren (Kompatibilitätsstandards),

gesellschaftlichen Forderungen (Konsumentendruck) und der erwarteten Stringenz staatlicher Regulierung (antizipierte Selbstregulierung). Empirisch festmachen lässt sich die Wirksamkeit dieser Einflussgrössen über die von den einzelnen Privatakteuren verfolgten Argumentationsstränge im Vorfeld der eigentlichen Institutionenbildung sowie der dafür vorgebrachten Begründungen. Betreffend die Bevorzugung einer bestimmten institutionellen Ausgestaltung der angestrebten Selbstverwaltungsbehörde werden die Interessen als gegeben betrachtet, da rational handelnde Akteure stets nach der Vermehrung ihres Wertes streben und entsprechend diese Lösung favorisieren, welche ihnen am meisten Nutzen verspricht.

2. *Delegationsanreize*: Wenn Regierungen erkennen, dass die konstituierenden Funktionen eines problemfeldspezifischen Regimes von privaten Akteuren kostengünstiger bewerkstelligt werden können, besteht für sie der grundsätzliche Anreiz, die Regelungsbefugnisse an eben diese nicht-staatlichen Akteure zu delegieren. Zentrale Einflussgrössen hierfür sind a) die Reichweite des Regelungsproblems und der Regelungsinstrumente, b) das institutionelle Umfeld und c) das Verlangen nach Expertenwissen.
 - a. Wenn gesellschaftliche Akteure in einem relevanten Problemfeld bereits auf transnationaler Ebene organisiert sind, kann der Staat zur Verminderung des eigenen Organisationsaufwandes auf ihre etablierten Privatkanäle der grenzüberschreitenden Kooperation und Koordination zurückgreifen. Empirisch festmachen lässt sich das Ausmass und der Organisationsgrad transnationaler Zusammenarbeit anhand der Anzahl der im betreffenden Regulierungsbereich tätigen gesellschaftlichen Personenverbände oder Institutionen sowie der Regelmässigkeit und Planmässigkeit ihrer Zusammenarbeit.
 - b. Existieren auf staatlicher Ebene keine geeigneten Institutionen, die sich einer bestimmten Regelungsproblematik annehmen können, ist es für den Staat aus Kostengründen oft wirkungsvoller, die Aushandlung und Implementation neuer Regelungsstrukturen an nicht-staatliche Akteure zu delegieren. Dabei weist das Vorhandensein von formellen und informellen Normen, Regeln und Prozeduren, die sich auf die zielgerichtete Bearbeitung der betreffenden Regulierungsproblematik beziehen, auf ein etabliertes institutionelles Umfeld hin. Ein schwaches institutionelles Umfeld hingegen besteht dann, wenn keine oder nur gering

ausgebildete Strukturen vorhanden sind, die den Umgang mit der betreffenden Regulierungsproblematik systematisch regeln.

- c. Bei komplexen Regulierungsproblemen sind staatliche Akteure zur Informationsbeschaffung auf verlässliche Quellen angewiesen. Verfügen staatliche Behörden über keine ihnen formell oder informell angeschlossene Expertengruppen, die ausreichend und qualitativ hochstehende Informationen anbieten, kann sich der Staat gezwungen sehen, auf das Wissen aussenstehender epistemic communities zurückzugreifen.

Die *positive Ausprägung* oben genannter Einflussgrössen macht es wahrscheinlich, dass staatliche Akteure ein gemeinsames Interesse an der koordinierten Schaffung transnationaler Institutionen aufweisen. Indes kann die Herausbildung des konkreten institutionellen Arrangements aufgrund der erwarteten Verteilungseffekte und der damit verbundenen, konträren Interessenlagen konfliktbeladen ausfallen. Welche Interessen die staatlichen Akteure dabei im politischen Aushandlungsprozess verfolgen, ist abhängig vom *Eigeninteresse des Staates* sowie den *Interessen der relevanten Gesellschaftsinteressen* auf innenpolitischer Ebene:

- a. *staatliche Eigeninteressen*: Hierfür wurden die von den jeweiligen Regierungen vertretenen, *ideologisch geprägten Ansichten* bezüglich dem korrekten Zusammenspiel von Staat und Markt sowie deren strategischen Interessen in ihrem geopolitischen Umfeld als entscheidende Bestimmungsfaktoren identifiziert. Empirisch beobachten lässt sich die national-regulative Tradition anhand der durch die Akteure im *Prozess favorisierte Mischung* zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Einflussnahme, wie sie diese in ihren *Politikvorstössen formulieren*. Ausserdem geben bereits bestehende Regelungsarrangements in anderen Problemfeldern, etwa im Telekommunikationsbereich, Aufschluss darüber, welche Rollenverteilung zwischen privaten und staatlichen Akteuren die Entscheidungsträger als richtig erachten. Demgegenüber verdeutlichen die von den jeweiligen Regierungen zu einem bestimmten Themenkomplex vorgebrachten *Positionspapiere und Grundsatzserklärungen*, welche wirtschaftlich-strategischen Ziele die Staaten in der Weltpolitik insgesamt, speziell aber auf den internationalen Märkten, verfolgen.
- b. *relevante Gesellschaftsinteressen*: Nebst ihren Eigeninteressen nehmen die Staaten auch die *Repräsentation gesellschaftlicher Interessen* gegen aussen wahr. Dabei kann davon ausgegangen werden, dass wirtschaftlich einflussreiche Akteursgruppen staatliche Entscheidungsträger auf eine Politik zu verpflichten suchen, die ihre

Wettbewerbssituation stärkt oder zumindest nicht beeinträchtigt. Welches die dominanten nationalen Spieler und ihre Interessen sind, lässt sich empirisch anhand der *Lobbyaktivitäten* seitens der verschiedenen Akteure, ihrem *Zugang zu den Entscheidungsträgern* und den dabei von ihnen geforderten Regelungsmassnahmen beobachten.

Als dritte unabhängige Variable wurde schliesslich die *Verhandlungsmacht* der am politischen Aushandlungsprozess beteiligten Staaten identifiziert. Entscheidend hierfür sind die harten und sanften Machtressourcen, die den Spielern zur Verfügung stehen.

- a. Die *Anwendung harter Machtressourcen* dient dabei der Erreichung einer Verhaltensänderung beim Gegenspieler durch aktiven Zwang, und zwar in eine vom mächtigeren Staat gewünschte Richtung. Im Extremfall kann dies mit dem Einsatz militärischer Ressourcen bewirkt werden. In einem wirtschaftlich globalisierten Umfeld werden hierzu jedoch weit häufiger ökonomische Mittel angewandt. Das Vorhandensein ökonomischer Machtressourcen lässt sich dabei in erster Linie an der in einem Problemfeld vorliegenden, dominierenden Markstellung eines Akteurs empirisch festmachen.
- b. Unter *soft power* wird derweil die Fähigkeit verstanden, die eigenen Ziele in den Augen des Gegenspieler attraktiv erscheinen zu lassen und die Strukturbedingungen, innerhalb derer die grenzüberschreitenden Beziehungen stattfinden, dem eigenen Interesse entsprechend zu gestalten. Ob und in welchem Ausmass ein Staat über soft power verfügt, lässt sich anhand der Empfänglichkeit der Gegenparteien für die von ihm einseitig propagierten Ideen und Wertvorstellungen festmachen, ohne dass zu deren Adaption irgendwelche Zwangsmittel angewendet werden müssen.

Schliesslich wurden die Einflussgrössen *Komplexität* und *öffentliche Brisanz* als zwei entscheidende *Kontextvariablen* identifiziert: Eine komplexe Regulierungsproblematik konfrontiert die Akteure mit regulativen Herausforderungen, die ein hohes Sachverständnis, also spezifische Kenntnisse über den zu regulierenden Gegenstand fordern. Eine brisante Regulierungsproblematik zeichnet sich dadurch aus, dass sie im Verhältnis zu anderen Sachfragen eine starke öffentliche Aufmerksamkeit auf sich lenkt. Empirisch beobachten lässt sich dies anhand der Medienpräsenz der betreffenden Problematik, der aktiven Teilnahme zivilgesellschaftlicher Gruppen am politischen Prozess sowie der Beschäftigung politischer Behörden oberer Rangordnung mit dem zu regulierenden Gegenstand.

3.8.2 Methode und Einzelfallstudie

Bei der vorliegenden Untersuchung handelt es sich um eine *qualitative Einzelfallstudie*. Sie bietet sich insbesondere dann als Methode an, wenn über das zu untersuchende Problemgebiet wenig sachbezogene Kenntnisse vorhanden sind (Bernauer 1997:2). Eine Einzelfallstudie zielt auf die eingehende Beschreibung der Einmaligkeiten eines komplexen Sachverhalts ab und rückt hierzu seine explorative Aufarbeitung ins Zentrum. Die Stärken von Fallstudien begründen sich in ihrer Untersuchungstiefe und einer unmittelbaren Verbindung von Theorie und Empirie, wodurch sie sich insbesondere auch für Studien von dynamischen Themenkomplexen eignen.

Angesichts der bisher empirisch wie auch theoretisch dürftigen Behandlung der interessierenden Problematik – die Herausbildung des ICANN-Arrangements im Speziellen und die Entstehung transnationaler Institutionen im Allgemeinen – schlägt die vorliegende Arbeit jedoch einen Mittelweg zwischen der Methode der Einzelfallstudie und einer mehr theoretisch orientierten Vorgehensweise ein: „Particularly valuable research can be based on theoretically important but empirically rare, or previously ignored classes of cases“ (Bernauer 1997:3).

Dabei geht die Einzelfallstudie vom einzelnen, als interessant erachteten Fall aus, orientiert sich möglichst eng am Untersuchungsgegenstand und entwickelt anhand der gewonnen Erkenntnisse abschliessend theoretische Konzepte und Hypothesen.

Demgegenüber wurde in dieser Arbeit vorgängig ein Theoriemodell entwickelt. Dieses wiederum soll das empirische Vorgehen in seinem Ablauf disziplinieren sowie die Aufmerksamkeit auf die theoretisch hergeleiteten Einflussgrössen konzentrieren. Eine derartige Methode – wie sie etwa bei vergleichenden Fallstudien angewandt wird – füllt nicht nur die im Problembereich vorhandene empirische Lücke, sondern strebt gleichermassen die Weiterentwicklung der bisherigen theoretischen Muster an. Das Ziel dieser kombinierten Vorgehensweise besteht darin, sowohl empirisch wertvolle wie auch theoretisch griffige Erkenntnisse zu gewinnen. Die Methode der Einzelfallstudie dient dabei der empirischen Beobachtung der konkreten Mechanismen, welche die Delegation von staatlicher Autorität an eine internationale private Organisation motivieren und in ihrer Ausgestaltung beeinflussen. Das theoretisch ausgerichtete Vorgehen gibt andererseits Aufschluss darüber, ob das zu erklärende Politikergebnis – die Herausbildung einer transnationalen Form der Regulierung – aus den vorgängig vorausgesagten Gründen zustande kommt.

Insofern entspricht die hier verfolgte Forschungsmethode der von Ying als *explanation*

building beschriebenen Technik, die zuerst möglichst fundierte theoretische Vermutungen über kausale Zusammenhänge aufstellt und diese dann am gewählten Fall überprüft und weiterentwickelt (Yin 1994:110ff). Allerdings muss dabei immer darauf geachtet werden, dass weder die Einzelfallstudie zum empirischen Beleg der Theorien missbraucht, noch die Theorien anhand des Untersuchungsgegenstands mehr oder weniger bewusst illustriert werden. Entsprechend stellt Yin denn auch explizit drei Anforderungen an eine ausreichend abgesicherte Analyse nach diesem Muster (Yin 1994: 119ff):

- a. Die Analyse sollte zeigen, dass alle relevanten Beweise ausreichend berücksichtigt worden sind. Dies beinhaltet eine sorgfältig ausgearbeitete Analyse-Strategie sowie die erschöpfende Suche nach Fakten und Entwicklung von rivalisierenden Hypothesen, von denen sämtliche in die Überprüfung einzubeziehen sind.
- b. Die Analyse sollte den zentralen Aspekt der Fallstudie zum Inhalt haben, damit die Kräfte auf den Nachweis der wichtigsten Aussage konzentriert werden.
- c. Der Forscher sollte sein eigenes Vorwissen bewusst einsetzen, um einerseits an frühere Analysen anschliessen zu können und andererseits den Kontext der Fragestellung sowie die aktuelle Diskussion des Themas möglichst gut zu berücksichtigen.

Während vermittels des oben skizzierten Vorgehens zwar detaillierte Erkenntnisse über das Problemgebiet erarbeitet werden können, liegt ein erheblicher Nachteil dieser Methode darin, dass sich Probleme hinsichtlich der Validität – also der Verlässlichkeit der Ergebnisse – stellen. Grundsätzlich ist die *interne Validität* einer derartigen Untersuchung, also der Zusammenhang zwischen den Einflussgrößen und dem zu erklärenden Politikergebnis, höher als ihre externe Gültigkeit, also ihre Verallgemeinerung. Die Formen, Regeln und Gesetzmässigkeiten sind zwar über die Tatsache, an denen sie festgestellt werden, hinaus generalisierbar. Allerdings ist die Generalisierbarkeit der Ergebnisse angesichts der an einem einzelnen Fall beobachteten Wechselbeziehungen nur beschränkt und unter Vorbehalten möglich. Auf diesen Zusammenhang werden die Schlussbetrachtungen deutlicher eingehen.

Anzumerken gilt indes, dass die Problematik der *externen Validität* dank der Prozessbetrachtung (*process tracing*) zumindest teilweise entschärft werden kann. Unter *process tracing* ist dabei die Untersuchung der „decision making processes by which various initial conditions are translated into outcomes“ (Van Evera 1997:27) zu verstehen. Auf diese Weise lassen sich mehrere Politikergebnisse zu verschiedenen Zeitpunkten beobachten. Insofern ist *n* – die Anzahl Fälle – nicht =1, sondern entspricht den über die Zeit hinweg (Längsschnitt) beobachteten Ergebnissen.

3.8.3 Ein Wort zu den Quellen

Zugleich faszinierend und problematisch am Internet als Forschungsfeld ist, dass das Medium seine eigene Entwicklung dokumentiert. Entscheidende Abkommen und Positionspapiere, seien sie nun offizieller oder semi-offizieller Art, werden häufig direkt auf dem Netz publiziert und oftmals existiert kein zweifelsfrei überprüfbarer Hinterlegungsort. Von grosser Bedeutung sind zudem die vielen elektronischen Diskussionsforen mit unter Umständen mehreren Tausenden von Teilnehmern. Sie bilden den eigentlichen Meinungsbildungs- und Aushandlungsprozess zu einer bestimmten Problemstellung in unmittelbarer und ungefilterter Art und Weise ab. Die Palette reicht dabei von moderierten Mailinglisten, die nur einem ausgewählten Kreis von Personen offen stehen, bis zu öffentlich zugänglichen Blackboards, wo jeder seine Meinung kundtun kann. Allerdings kommt der Forscher bei der Auswertung verschiedener Mailinglisten nicht um das Problem herum, dass die Identität der Autoren nicht immer zweifelsfrei evaluiert werden kann und die behaupteten Zusammenhänge nicht immer erschöpfend überprüfbar sind. Dieses Problem stellte sich im vorliegenden Fall wiederholt, da ein Grossteil des politischen Diskurses online abgewickelt wurde.

In Anlehnung an Jeanette Hofmann (2000a) werden die in dieser Arbeit verwendeten Quellen grob in drei Klassen unterschieden:

Offizielle Dokumente / Positionspapiere: Bei der Bestimmung und Gegenüberstellung der staatlichen Positionen im Entstehungsprozess spielte diese Quellengattung eine zentrale Rolle. Sowohl die amerikanische Regierung als auch die EU publizieren einen Grossteil der politikrelevanten Dokumente auf dem Internet. Dies gilt auch für den gesamten Schriftverkehr von ICANN mit den verschiedenen Regierungsstellen, aber auch mit den privaten Internetakteuren. Die elektronische Verfügbarkeit erleichtert dem Forscher zwar den unmittelbaren Zugriff auf die Informationen, beseitigt aber nicht das quellenkritische Problem der Verfasserschaft, die wiederum in ihrem jeweiligen Kontext gesehen werden muss. Darüber hinaus sind offiziellen Dokumente, die online abrufbar sind, meist inhaltlich bereinigt in dem Sinne, dass kontroverse Standpunkte nicht auftauchen. Insbesondere trifft dies für den amerikansich-europäischen Schriftverkehr während des politischen Aushandlungsprozesses ICANNs zu. Hier zeigt sich in der Retrospektive klar, dass viele Dokumente nur entschärft oder gezielt unter Vorbehalt gewisser Informationen veröffentlicht worden sind.

Mailinglisten: Im Laufe des Untersuchungsprozesses war der Autor der vorliegenden Abhandlung auf verschiedenen Mailinglisten eingeschrieben und nahm auch direkt an den

Diskussionen teil. Glücklicherweise verfügt ein Grossteil der wichtigen Mailinglisten über umfangreiche Archive, die bis weit in die Vergangenheit durchsucht werden können. Besonders interessant an dieser Quellenform ist, dass sich die Exponenten und Hauptfiguren des Prozesses oftmals direkt in die elektronisch vermittelten Diskussionen einklinken und ihre Standpunkte darlegen. Solch kontroverse Meinungsäusserungen sind – da sie jeweils im richtigen Kontext stattfinden – sehr aussagekräftig und waren auch für die vorliegende Arbeit eine fruchtbare Informationsquelle. Entsprechend kann sich die Analyse auf ein sehr differenziertes Meinungsspektrum stützen.

Expertengespräche: Diese Art der Informationsbeschaffung spielte für diese Arbeit eine ganz zentrale Rolle. Dies einerseits aus dem Grund, da zu Beginn der Forschungsarbeit noch praktisch keine Publikationen zum Themenfeld der Internetregulierung greifbar waren. Andererseits zeigten sich die Exponenten der Internet Community sowie die federführenden Politiker im Bereich meist sehr zugänglich, so dass direkte Gespräche ohne monatelange Vorarbeiten und meist wiederholt stattfinden konnten. Befragt wurden Experten, die entweder direkt in den Reformprozess des Domain Namen Systems eingebunden waren oder Sachkenntnisse über die Auswirkungen der Reform besitzen.³⁴

In den Literaturhinweisen und Fussnoten werden elektronisch publizierte Quellen gemäss sich etablierendem Usus mit der entsprechenden Internetadresse plus dem Datum ihrer Sichtung erwähnt. Da sich das Internet schnell verändert, kann es vorkommen, dass eine Website nicht mehr unter der angegebenen Adresse auffindbar ist. Darum wurde vor einiger Zeit unter «<http://www.archive.org>» ein elektronisches Archiv des Internets selbst eingerichtet. Dort können unter Eingabe der jeweiligen Adresse auch solche Seiten wieder abgerufen werden, die anderswo nicht mehr vorhanden sind. Schliesslich hat der Autor selbst die relevanten Internetseiten gespeichert, sie können bei ihm eingesehen werden.

³⁴ Eine Auflistung aller Experten mit denen Interviews geführt wurden ist am Ende der Bibliographie auf Seite 257 zu finden.

4. Die Entstehung der Internet Corporation for Assigned Names and Numbers

Beginnend mit einem kurzen Überblick über die historische Ausgangslage, werden in diesem Kapitel vier zeitlich aufeinander folgende Phasen des institutionellen Wandels in der Verwaltungsstruktur des Internets dargestellt, an deren Ende die Formierung von ICANN als internationale private Organisation auf globaler Ebene steht. Dabei konzentriert sich die Aufmerksamkeit einerseits auf die verschiedenen Facetten der zugrunde liegenden Regelungsproblematik, andererseits auf die Beschreibung der jeweils von konkurrierenden Akteurkoalitionen propagierten Regelungslösungen. Schliesslich werden in einem weiteren Schritt diejenigen Motivationsmomente und Wirkungszusammenhänge ergründet, die für die Reform des errichteten ICANN-Arrangements verantwortlich waren und damit zur gegenwärtig vorherrschenden Regelungskonstellation im Problemfeld geführt haben.

Die theoretisch informierte Analyse der einzelnen Regulierungsinitiativen und der damit verknüpften Interessen- und Interaktionskonstellationen erlaubt schliesslich die Erklärung, warum sich gerade die in ICANN beobachtete Regelungsstruktur für das Domain Namen System durchgesetzt hat, wohingegen alle vorhergehenden gescheitert sind.

4.1 Ausgangslage: Selbstregulierung des Internets und die Entscheidungshoheit der Ingenieure

Solange das Internet in erster Linie ein Experimentierfeld für eine kleine Gruppe von überwiegend amerikanischen Computerspezialisten in ursprünglich akademischem oder militärischem Auftrag war, basierte die Organisationsstruktur der Netzverwaltung weitgehend auf der von unten her (bottom-up) gewachsenen Selbstregulierung der Ingenieure. Den einigenden Grundpfeiler für das einzigartige Konglomerat aus freiwilligen wie informellen Vereinbarungen und Praktiken legte dabei ein quasi zeitlos gültiges, von den involvierten Akteuren kollektiv getragenes Ziel: „Die Errichtung einer technisch robusten, weder durch wirtschaftliche noch politische Einzelinteressen korrumpierten Netzarchitektur“ (Hofmann 2000b:15; Simon 1998b). Diese, von der idealistischen Hippie-Bewegung der 1960er Jahre geprägte Mentalität konnte sich um so besser zum Nährboden des entstehenden Technikerregimes etablieren, da sich die amerikanische Regierung trotz ihrer bis in die frühen 1990er Jahre andauernden Förderung des Internets mit öffentlichen Geldern praktisch vollständig aus dem Alltagsgeschäft heraushielt (Holitscher 2001a).

Das Fernbleiben staatlicher Funktionäre kam den egalitär orientierten, gegenüber

hierarchischen Steuerungsmechanismen jeder Art dezidiert negativ eingestellten Computerhackern der ersten Stunde gerade recht: „Never before have the champions of a community been so bold about seeking to build an infrastructure that can be both self-governing and not only independent of the regulatory powers of established state authority but immune to them” (Simon 1998a:150).

Angesichts ihrer grossen Handlungsfreiheit und den wachsenden Erfordernissen einer stetig über die USA hinaus expandierenden Internetinfrastruktur nahm daher die von kommerziellen Zwängen weitgehend abgeschottete Ingenieur- und Akademikergemeinde die Netzverwaltung selbst in die Hand (Werle 1997). In dem Masse wie die Abwesenheit von bereits etablierten Regulierungs- und Standardisierungsstellen die Techniker zur Schaffung ihrer eigenen Arrangements zwang, ermöglichte sie ihnen allerdings auch deren Ausgestaltung nach den eigenen Vorstellungen und Ansprüchen (Hafner/Lyon 1996). Darüber hinaus hofften die Techniker, eine mögliche Einmischung der amerikanischen Regierung in ihre Aktivitäten abwenden zu können, wenn sie die für ein stabil funktionierendes Internet notwendigen Koordinationsmechanismen aus eigener Initiative organisierten (Mueller 2000b; Simon 1998b).

An der Spitze dieser informellen Regimes stand die so genannte Internet Assigned Numbers Authority (IANA). Sie wurde aus der schlichten Notwendigkeit geboren, dass die technischen Spezifikationen der immer komplizierteren Internetarchitektur einheitlich identifiziert und systematisiert werden mussten. Im Zuge der fortschreitenden Netzentwicklung erweiterte sich das administrative Aufgabengebiet der IANA kontinuierlich, bis ihr im Jahre 1985 – mit ausdrücklicher Billigung der United States Defense Communications Agency – auch die Oberaufsicht über die Kernressourcen des Internets, darunter die Namens- und Adressräume sowie der zentrale Rootserver, übertragen wurden.

Als graue Eminenz und buchstäbliche Personifikation der „Entscheidungshoheit der Ingenieure“ (Hofmann 2000b) fungierte bis zu seinem Tod im Jahre 1998 der Internetpionier Jon Postel.³⁵ Dieser hatte sich insbesondere durch seine führende Rolle bei der

³⁵ Schon rein die personelle Erscheinung Postels vermochte ein treffendes Bild von den Idealen der sich herausbildenden Internetkultur und ihrer Wertvorstellungen zu vermitteln: Postel trug einen langen Bart, war meist mit einem T-Shirt und Shorts bekleidet und lief entweder barfuss oder in Sandalen. Er sympathisierte in den 1960er Jahren stark mit der Hippie- und Pazifisten-Bewegung in San Francisco und machte trotz seiner unangefochtenen Autorität in Internetbelangen bis zu seinem Tod kein Aufsehen um seine Person. Obwohl das Schwergewicht auf Äusserlichkeiten an dieser Stelle als unangebracht erscheinen mag, so waren doch genau sie das Mittel, mit dem die Internetpioniere der ersten Stunde ihre gemeinsame Identität und auch ihre Wertvorstellungen zum Ausdruck brachten. Für eine exzellente Studie zur Kleiderordnung unter den Computeringenieuren und der Bedeutung, welche diese für ihre Identitätsbildung hatte, beachte: Hofmann und Hoffman: 1988.

Programmierung des wichtigsten Internet-Übertragungsprotokolls TCP/IP (Transmission Control Protocol/Internet Protocol) hervorgetan und war seit 1969 massgeblich am Aufbau des ARPAnets, dem von der amerikanischen Regierung gesponserten Vorgänger des Internets, beteiligt gewesen.³⁶ Vom Information Sciences Institute der Universität Südkalifornien aus, dem gleichzeitigen Sitz der IANA, lenkte Postel bis 1993 die technischen Internetgeschicke mehr oder weniger in Eigenregie. Obwohl seine Autorität zu keinem Zeitpunkt juristisch abgesichert war, zweifelte dennoch niemand an seiner auf moralischem Pflichtgefühl und fachspezifischem Verstand fussenden Ordnungsbefugnis: „Technically speaking, the responsibility for carrying out the IANA is an institutional responsibility. We are tremendously dependent on what has been twenty years of incredibly good judgment from John Postel, and yes, if he fell in a hole or decided he wanted to take up Zen or something, I don't know what we would do”.³⁷

Die administrative Informalität und das kollektivistische Ethos mit der die IANA – und damit Postel – über die technische Entwicklung des Internets wachte, verfestigten sich in einer der ersten Richtlinien zur Verwaltung des Domain Namen Systems aus dem Jahre 1994. Diese legte fest, welche Standards von den involvierten Akteuren beachtet und welche Prozeduren von den Registraturstellen für die Annahme von neuen Domain Namen befolgt werden sollten: „The domain name system be administered in a highly decentralized manner on the basis of delegated responsibilities. Concerns about *rights* and *ownership* of domains are inappropriate. It is appropriate to be concerned about *responsibilities* and *service* to the community” (Hervorhebungen im Original, Postel 1994).

Der Aufbau des Domain Namen Systems nach dem Muster einer dezentralisierten Struktur war eine bedeutende Designentscheidung über die technische Architektur des Internets. Sie ergab sich nicht nur aus den offensichtlichen Vorteilen der paketvermittelten Informationsverarbeitung, sondern widerspiegelte auch die immateriellen Wertvorstellungen der frühen Internetgemeinde: Zentrale Autoritäten sollten tunlichst vermieden und dafür die Verantwortung über die einzelnen Netzbereiche so breit wie nur möglich auf die einzelnen Nutzer verteilt werden (Lessig 1999a). Horizontale Netzwerke gleichberechtigter Computer zu schaffen war das Ziel, nicht eine hierarchisch strukturierte Kommunikationsordnung wie sie aus der Telekommunikation oder anderen bestehenden Informationsinfrastrukturen

³⁶ Anfänglich war das ARPAnet ein geschlossenes Computernetzwerk, zu dem exklusiv Wissenschaftler unter Vertrag mit dem United States Department of Defense Advanced Research Projects Agency (ARPA) und ab 1975 der United States Defense Communications Agency zugangsberechtigt waren. Für eine detaillierte historische Aufarbeitung der Entwicklung des ARPAnets beachte: Hafner/Lyon:1996.

³⁷ Ausspruch des Internettechnikers Dave Clark aus dem Jahre 1997, zitiert aus: Paré 2000:28.

bekannt war (Drake n/a.; Shapiro 1999).

Doch auch die von der Ingenieurgruppe um Postel gewählte Architekturlösung konnte die Notwendigkeit eines zentralen Koordinationspunktes in der Form des A-Rootservers nicht vermeiden (Mockapetris 1983). Dieser sollte aber keinesfalls mehr Aufgaben wahrnehmen als unbedingt notwendig, also die Adressinformationen der verteilten Netzwerke sammeln und gleich einer Schaltzentrale für die Vermittlung der angeforderten Querverbindungen zwischen diesen Subnetzen sorgen. Da John Postel unbedingtes Vertrauen und Ansehen genoss, nahm er diese wichtige Aufsichts- und Koordinationsfunktion über die A-Root quasi gewohnheitsrechtlich wahr (Hafner/Lyon 1996).

Die notwendige Legitimation erhielt die IANA – und damit Postel – von der wachsenden Internetgemeinschaft selbst, also von den vielen verschiedenen Softwareprogrammierern, Inhaltsanbietern und vernetzten Forschungseinrichtungen, die sich zusehends von überall her dem entstehenden Netzwerk einklinkten. Sie alle hätten zu jedem Zeitpunkt die Weisungen Postels ignorieren können, was jedoch angesichts der *Kompatibilitätsvorteile* und erwarteten Netzwerkeffekte einer einzigen Koordinationsstelle niemand tat. Dies aus dem Grund, weil – Metcalfe's Gesetz entsprechend – der Nutzen für den einzelnen Anwender mit jedem neu an ein Gemeinschaftsnetz angeschlossenen Knotenpunkt (Host) exponentiell ansteigt: Verfügt ein Netzwerk erst einmal über eine kritische Masse von Anwendern, so macht es für die neu hinzukommenden Nutzer keinen Sinn, ein eigenständiges Netz aufzubauen; sie schliessen sich aus eigenem Kalkül dem bereits bestehenden Netzverbund an (McKnight/Bailey 1997).

Im Falle des Internets bedeuteten diese *positiven Netzwerkeexternalitäten*, dass eine zunehmende Zahl von unabhängigen Universitäten aus verschiedenen Ländern und auf freiwilliger Basis ihre Netzcomputer mit den Informationen aus dem Zentralserver der IANA fütterten und sich damit einfachen Zugang zum rapide wachsenden Gesamtnetzwerk verschafften.

Mitgetragen wurde der Anziehungseffekt des Internets auch durch den Umstand, dass sich das für die Datenvermittlung verantwortliche Protokoll, das frei verfügbare TCP/IP immer mehr durchsetzte. Besonders entscheidend war der Sieg des quelloffenen TCP/IP gegenüber gleichzeitigen Alternativen wie dem besonders in Europa und von der ITU und der International Standardization Organization in Konkurrenz propagierten Open Systems Interconnection-Protokoll (OSI). Dabei wurde in jahrelanger Kommissionsarbeit jede Einzelheit des proprietären OSI festgeschrieben, während sich TCP/IP in der Praxis bewähren konnte. Wie viel Geld in den OSI-Traum investiert wurde, nämlich ein gremieninduziertes Protokoll

gegen die chaotische Internet-Technik zu setzen, ist bis heute unklar (Borchers 2003). Das OSI-Desaster und die damit einhergehenden Versuche der staatlich getragenen Behörden das graswüchsig entstehende TCP/IP zu verdrängen, legte denn auch den Samen für das tiefe Misstrauen und die Abneigung, welche fortan das Verhältnis der Internetingenieure zu zwischenstaatlichen Organisationen wie beispielsweise der ITU prägten (Drake 2001).

Mit dem Sieg des TCP/IP mutierte der von der IANA beaufsichtigte A-Rootserver ohne übergeordnete Weisung oder Kontrolle zusehends zum zentralen Verbindungsknoten einer schnell anwachsenden Zahl von elektronisch vernetzten Computern auf der ganzen Welt (Johnson/Post 1997): „Internet self-governance refers to the way in which the ganglia of privately-owned interconnected networks that make up the Internet all voluntarily come together to interoperate via a single root“ (Cukier 1999b:130).

Obwohl die IANA über eine Reihe von verschachtelten Verträgen letztlich von der US-Regierung mitfinanziert wurde, schufen die Internetingenieure der ersten Stunde eine Reihe von eigenen, rein gesellschaftlichen Verwaltungsbehörden, wie zum Beispiel die Internet Engineering Task Force (IETF). In ihrem Rahmen wurden die für den stabilen Betrieb und vor allem die Weiterentwicklung des Netzes unabdingbaren Softwareimplementierungen und Standards verhandelt. Trotz seiner betont akademischen Herkunft mauserte sich der Technikerclub in den 1990er Jahren zur wichtigsten Standardisierungsplattform für die aufstrebende Internetindustrie: „Seither behauptet sich die IETF als eine Art Zwitterwesen zwischen der technisch rebellischen, akademischen Gemeinschaft von einst und einem etablierten Standardisierungsorgan von erheblichem ökonomischen Gewicht“ (Hofmann 2000:4).

Das Besondere der IETF besteht darin, dass die Teilnahme jedem Interessierten offen steht und Entscheidungen nicht per Mehrheitsbeschluss, sondern per *ungefährtem Konsens* (rough consensus), also einer spezifisch ausgestalteten Form der Kompromissfindung, herbeigeführt werden. Diese Regeln zielten ursprünglich vor allem darauf ab, einen reibungslosen Netzbetrieb und eine verantwortliche, solidarische Nutzung der knappen Rechnerkapazitäten zu gewährleisten. Unmissverständlich zum Ausdruck kommt das eigentümliche, auf dem Primat technischer Sachzwänge basierende Selbstverständnis der Ingenieure auch in dem berühmten Credo der IETF: „We reject kings, presidents and voting. We believe in rough consensus and running code“ (Ausspruch des IETF-Gründers David Clark im Jahr 1992).

Die freihändige Praxis der Technikergemeinschaft geriet jedoch in dem Masse unter äusseren Ordnungsdruck, wie sich das Internet zu einem zentralen Trägerelement der weltweiten

Kommunikation wandelte. Eine steigende Zahl von Firmen und Unternehmen richtete ihre Geschäftsmodelle auf die neuen Möglichkeiten der digitalen Informationsverarbeitung aus; zudem pochten die hinzu kommenden Akteure verstärkt auf Planungs- und Rechtssicherheit.

In dieser Situation trat die transnationale Technikergemeinde die Flucht nach vorne an und leitete die überfällige Verordnung ihrer informellen (Selbst-)Regelungsmechanismen ein. Im Jahr 1992 gründeten einige Exponenten die Internet Society, eine privatrechtliche Vereinigung, die seither als Dachorganisation der Computerspezialisten fungiert. Dabei bemühte sich die ISOC von Anfang an darum, als internationale Organisation aufzutreten und in ihrem Wirkungskreis nicht nur auf die USA beschränkt zu bleiben (Leib/Werle 2000). Ihr Leitmotiv erkannte die ISOC in der Aufgabe „to assure the open development, evolution and use of the Internet for the benefit of all people throughout the world“ (ISOC 1992).

Die frühen Selbstregelungsversuche der Internetpioniere durch die Gründung der Internet Society können dahingehend interpretiert werden, dass sie in einem rasch expandierenden Umfeld die Kontrolle über *ihr* Internet behalten wollten. Die Philosophie und egalitäre Entscheidungspraxis des meritokratischen Netzregimes, also der Herrschaft der ums Internet Verdienten, gerieten aber immer stärker „unter Druck durch politische und wirtschaftliche Kräfte, die sich durch die Handlungsmaxime der Ingenieure nicht vertreten fühlten und daher Mitspracherechte in der Netzverwaltung beanspruchten“ (Hofmann 2000b:4). Unter diesen verschärften Bedingungen konnte das „old boys network“ (Recke 1999; Leib 2002) der Techniker der kommerziellen Bedeutung des Internets nicht mehr länger gerecht werden. Es büsste zusehends an Weisungsbefugnis ein und somit gerieten auch die bisher rein gewohnheitsrechtlich anerkannten Gremien der Netzadministration in Legitimationsnot.

Alternative, allgemein anerkannte Regulierungsinstanzen waren zu diesem Zeitpunkt keine vorhanden (Recke 1997). An der Spitze der Internetverwaltung zeichnete sich damit anfangs der 1990er-Jahre ein rasch expandierendes Autoritätsvakuum ab. Raymund Werle beschreibt diesen Übergang treffend als den Wandel des Internets von einem in sich geschlossenen „Wissenschaftsnetz zum Kommerznetz“ für die breite (Welt-)Öffentlichkeit (Werle 1998).

4.2 Phase 1: Die Kommerzialisierung und Internationalisierung des Internets und die „Domain Name Wars“

Gleichsam als Kristallisationspunkt und Katalysator für die rasante Kommerzialisierung des Internets fungierte das Domain Namen System (DNS). Im technischen Sinne sind Domain Namen keine Adressen, sondern schlicht Gedächtnisstützen. Sie nehmen dem Anwender die

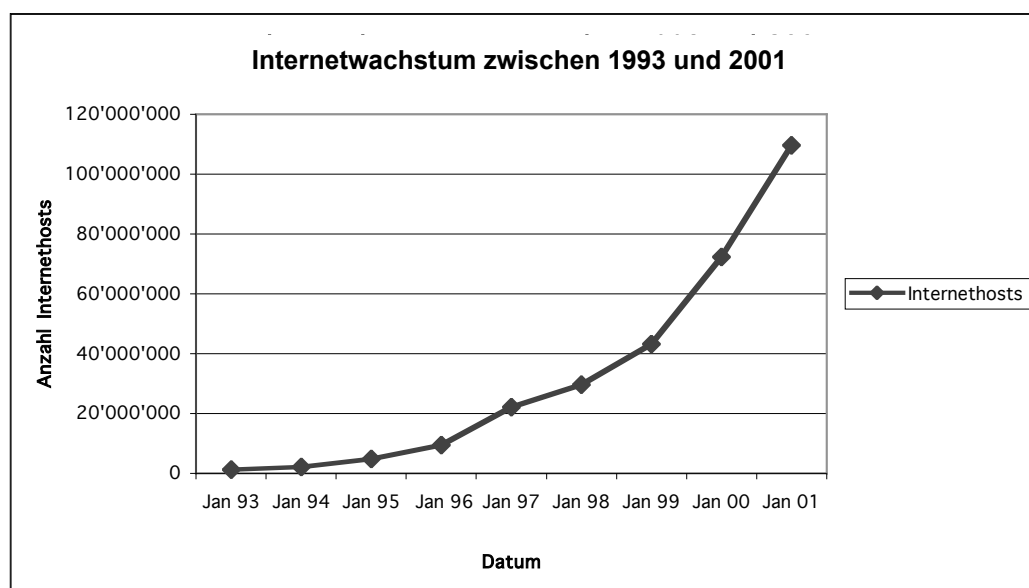
unangenehme Notwendigkeit ab, sich die mehrstellige Zahlenkombination einer IP-Adresse merken zu müssen, damit eine spezifische Website gefunden werden kann. Als Ersatz bietet das DNS einprägsame Namen wie beispielsweise «amazon.com» und übersetzt diese in die numerischen Adressen. Dieser einfache Mechanismus erleichtert dem Anwender die Navigation auf dem Internet ungemein (siehe Kapitel 2).

Als direkte Folge änderte sich auch das Suchverhalten der Nutzer dahingehend, dass zum Auffinden einer Website intuitiv der Name des Angebots in das Browserfenster eingetippt wurde: „Major corporations that had dismissed the Internet as an academic toy began to realize that the simple act of typing a name followed by ‚.com‘ into a browser could instantly deliver millions of consumers into their sites” (Mueller 2000a:106).

Damit ersetzen die Domain Namen aber nicht mehr nur die schwer merkbaren, numerischen Internetadressen, sondern bildeten die Netzpräsenz von Personen, korporativen Einrichtungen und ihren jeweiligen Produkten ab (Hofmann 2000a). Internet-Unternehmen wie Yahoo oder Amazon bauten ihre Firmenidentitäten allein auf den eingängigen Domain Namen auf. Die Funktionsentfremdung der Domain Namen von technischen Identifikationsinstrumenten zu identitätsstiftenden Organisationsgrößen legte den Grundstein für die folgende Krise der Netzverwaltung (Recke 1997, Hofmann 2000b).

Die *Domain Name Wars* wurden von verschiedenen Faktoren ausgelöst, besonders dadurch, dass mit der Erweiterung der Internetinfrastruktur um neue Knotenpunkte (Hosts) und daran angeschlossene Netzcomputer (Server) auch die Nachfrage nach Domain Namen exponentiell anstieg. Der Internethype ab Mitte der 1990er Jahre verschlimmerte die Situation dramatisch.

Abbildung VII: Das Wachstum des Internets, gemessen an der Zahl angeschlossener Computer



Quelle: Internet Software Consortium (<http://www.isc.org>)

Im Juli 1991 waren gerade einmal 645 Domain Namen registriert, mehr als die Hälfte davon in nichtkommerziellen TLDs, also unter «.edu» (Ausbildungseinrichtungen), «.mil» (US-Militär) und «.gov» (US-Regierung; Rutkowski 1998). Zu diesem Zeitpunkt waren es vor allem wegweisende Durchbrüche in der Entwicklung benutzerfreundlicher Software und Applikationen, wie zum Beispiel des World Wide Web (WWW) oder des Mosaic-Browsers, die ein überproportional starkes Wachstum des Internets auch ausserhalb der USA auslösten (Werle 1997).

In dem Masse, wie kommerzielle Anbieter auf das von der amerikanischen National Science Foundation (NSF) subventionierte Internet drängten, geriet der fortgesetzte Anspruch auf dessen Finanzierung über Steuergelder unter Legitimationsdruck. Daher entschied sich die NSF im Jahr 1992 ihre öffentliche Unterstützung schrittweise einzustellen, mit dem Ziel, das Internet binnen dreier Jahre vollständig für gewinnorientierte Aktivitäten zu öffnen (Werle/Leib 2000). Mit der Abschaltung des NSFnet-Backbone, also des eigentlichen Hauptnetzes des damaligen Internets, war die Privatisierung der Netzinfrastruktur im Jahre 1995 abgeschlossen, wobei die ehemaligen NSF-Funktionen ersatzweise von kommerziell ausgerichteten Telekommunikationsunternehmen und der neu entstehenden Internetindustrie übernommen wurden (Hafner/Lyon 1996; Werle/Leib 2000). Das wachsende wirtschaftliche Potential des Internets lockte zusehends verschiedene Akteursgruppen aus den unterschiedlichsten Sektoren an, die bisher ausserhalb des etablierten *old boys network* der Ingenieure gestanden hatten (Leib 2002; Werle 1998).

Da die neu auf dem Internet auftretenden Personen oder Unternehmen einen möglichst klangvollen Domain Namen zur Präsentation ihres Angebots begehrten, vervielfachte sich die Zahl von pro Monat neu registrierten Domain Namen von gut 300 im Jahr 1992 auf über 45'000 Ende 1995. Zwischen 1995 und 1996 stieg die Zahl der insgesamt registrierten Domänen von 150'000 auf 637'000 an, wovon 60% aller Eintragungen unter «.com» vorgenommen wurden (Mueller 2000a:102). Im Juli 2001 waren allein unter «.com» über 23 Millionen Domain Namen registriert (ISC 2001).

Während der Vorrat an prägnanten Domain Namen schon aufgrund der Beschränktheit semantisch sinnvoller Zeichenkombinationen begrenzt war, kam erschwerend hinzu, dass angesichts der technischen Kompatibilitätserfordernisse des DNS jeder Name unter einer gegebenen TLD einzigartig sein muss; der Domain Name «www.ford.com» etwa darf nur einmal vorkommen. Erste Anzeichen für die entstehenden Kapazitätsengpässe in begehrten

Namensräumen wie «.com» waren die seit 1994 vermehrt auftretenden Streitigkeiten um Namenskonflikte und Markenrechtsverletzungen.

Meist entbrannten diese rechtlichen Auseinandersetzungen, wenn entweder mehrere „Parteien Anspruch auf den gleichen Domain Namen erhoben“ oder aber eine Partei ihre Rechte an einem eingetragenen Warenzeichen durch einen Domain Namen in fremden Besitz verletzt sah (Hofmann 2000a:9). Verschärft wurde die Situation durch den Umstand, dass beispielsweise die Domäne «www.ford.com» ihrem Eigentümer auf dem Internet sofort und relativ billig globale Sichtbarkeit ermöglichte (Mueller 2000b). Derweil war die Registrierung eines Markenzeichens auf nationaler Ebene meist ein langwieriges und kostenintensives Unterfangen, umso mehr noch, wenn dessen globale Gültigkeit angestrebt wurde. Ausserdem konnten in der realen Wirtschaftswelt gleichzeitig mehrere Firmen aus verschiedenen Branchen oder unterschiedlichen nationalen Gesetzgebungen den Namen *Ford* als Markenzeichen registriert haben und entsprechende Besitzansprüche geltend machen.³⁸ Ebenso kam es vor, dass verschiedene, mehr oder weniger bekannte Privatpersonen, wie im vorliegenden Fall etwa der Schauspieler Harrison Ford, ihren Anspruch auf an eine Domäne anmeldeten.

Die informelle Praxis der zentralen Domainverwaltung kollidierte somit zusehends mit dem komplexen, vorrangig national und nur in zweiter Linie international geprägten Recht der Namen- und Warenzeichen (Froomkin 2000). Das bestehende Internetregime der Ingenieure bot jedoch nicht nur keine Handhabe, um derartige Konflikte in geregelten Bahnen beizulegen, vielmehr lehnten die von Postel und der IANA festgesetzten Vergaberichtlinien exklusive Eigentumsrechte an Domain Namen ab: „In case of a dispute between domain name registrants as to the rights to a particular name, the registration authority shall have no role or responsibility other than to provide the contact information to both parties. The registration of a domain name does not have any Trademark status“ (Postel 1994). Dessen ungeachtet entwickelten sich die Domain Namen in den Gerichtssälen kontinuierlich – und gegen den ausdrücklichen Willen der DNS-Erfinder – von beliebigen Zeichenfolgen zu digitalen Abbildungen geschützter Marken (Hofmann 2000a:10). Diese galt es in den Augen der internationalen Markenschutzorganisationen wie zum Beispiel der International Trademark Association (INTA) oder der World Intellectual Property Organization (WIPO) vor drohendem Missbrauch zu bewahren (Hofmann 2000b; WIPO 1999).

³⁸ Für einen ausgedehnten Überblick über die entstehenden Konflikte zwischen nationalem und internationalem Markenrecht sowie Domain Namen, beachte: Rony/Rony 1998.

Eine weitere Folge des zunehmenden Gedränges in den globalen TLDs und der damit einhergehenden Wertsteigerung der Domain Namen war das Auftauchen so genannter *Domain Grabber* oder *Cybersquatter*. Diese Personen versuchten über die gezielte Vorabregistrierung bekannter Personen- oder Firmennamen – oder ähnlicher Variationen davon – unlautere Geschäfte zu machen, indem sie die Namen den potentiellen Interessenten später zum Kauf anboten, natürlich für eine bedeutend höhere Summe. Eines der frühesten und bekanntesten Beispiele hierfür stammt vom einem Journalisten des amerikanischen Internetmagazins *Wired*, der 1994 zu Demonstrationszwecken den Domain Namen «macdonalds.com» registrierte und dem Fast-food-Unternehmen nachträglich offerierte. Obwohl McDonalds vor einem amerikanischen Gericht klagte, einigten sich die Parteien auf einen aussergerichtlichen Vergleich, wobei der Burgergigant im Austausch für eine gemeinnützige Spende den Domain Namen zurück erhielt (Rony/Rony 1998).

Welche enorme Wertsteigerung wohlklingende Domain Namen, ausgehend von einer jährlichen Registrationsgebühr von 50 US\$, nicht nur auf den grauen Märkten sondern auch auf dem freien Markt innerhalb kürzester Zeit erlangten, lässt sich der untenstehenden Aufstellung entnehmen.

Abbildung IX: Bezahlte Wiederverkaufswerte für ausgewählte Domain Namen

Domäne	Preis (US\$)	Jahr
Business.com	\$7,50 Mio.	1999
Altavista.com	\$3,35 Mio.	1998
Rock.com	\$1,03 Mio.	1998
Blackjack.com	\$460,000	1997

Quelle: Mueller 1999:104

Angeichts der sich verschärfenden Konkurrenz um griffige Domain Namen, vor allem aber wegen der enormen Geldwerte und Gewinnchancen, die nun auf dem Spiel standen, benötigte es nur noch eines Funkens, der das für Aussenstehende wenig transparente und vertrauenswürdige Regelsystem der ingenieursbasierten Internetverwaltung zum Einsturz brachte. Den zündenden Funken lieferte schliesslich die Firmenpolitik und Marktdominanz des Unternehmens Network Solutions Incorporated (NSI).

4.2.1 Die Kontroversen um Network Solutions Inc.

Im Zuge der stufenweisen Privatisierung der Internetinfrastruktur hatte die NSF im Jahr 1993 sowohl die technische Betreuung des A-Rootservers als auch die Registrierung von Domain

Namen in den gTLDs «.com», «.net», «.org» und «.edu» per Vertrag mit fünfjähriger Laufzeit an die im amerikanischen Herdon, Virginia, angesiedelte Firma NSI abgetreten. Diese nahm ihre zugeordneten Funktionen in der Folge in enger Abstimmung mit der IANA und Jon Postel wahr. Dabei verkörperte die Eintragung neuer Domain Namen zum damaligen Zeitpunkt noch in erster Linie einen notwendigen Administrationsakt, war in Anlehnung an die frühe Internettradition für die Domänenenerwerber kostenlos und geschah auf Grundlage der IANA-Richtlinien nach dem Prinzip „first come, first served“ (Mueller 2000b:8).

Doch gerade das Vorgehen nach dem Muster des „Wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ führte vor dem Hintergrund der breiteren Nachfrage nach sowie der gegenseitigen Ausschliessbarkeit von Domain Namen bald zu ernsthaften Problemen. Zwar erkannten jetzt immer mehr kommerzielle und nicht-kommerzielle Unternehmen den Wert einer eigenen Online-Präsenz. Sie mussten aber häufig feststellen, dass sich die von ihren Warenzeichen abgeleiteten Domain Namen bereits im Besitz von Privatpersonen oder schlimmstenfalls gar ihrer Konkurrenten befanden.³⁹ Die unmittelbare Folge war eine Flut von Anklagen und kostspieligen Gerichtsverfahren, in deren Verlauf sich die vermeintlich betrogenen, tatsächlich aber zu spät gekommenen Markeneigentümer die Rechte an den besetzten Domain Namen (zurück-)holen wollten: „These challenges reflected a clash between the informal and diffuse administrative structures that had evolved while internetworking was predominantly in the education and research realms, with the desire of some newer Internet stakeholders to establish more formalistic regulatory structures to facilitate commercial exchanges“ (Paré 2000:34).

Auf Druck der Markenlobby und kommerzieller Domainnameninhaber, aber auch aus Angst, in einigen Verfahren selbst zur Rechenschaft gezogen zu werden, entschied sich NSI im Jahr 1995 zur Einrichtung eines verbindlichen *Domain Dispute Resolution Policy Statement* (NSI 1995), das bis 1999 in leicht abgeänderter Form gültig blieb. Darin wurde festgehalten, dass NSI jeden Domain Namen blockieren würde, sobald das Unternehmen von allfälligen Kollisionen mit bestehenden Markenansprüchen in Kenntnis gesetzt wird: „A trademark holder who wanted NSI to deactivate someone’s domain name had to do nothing more than write a letter to NSI stating that it held a registered trademark identical to the domain name, and NSI would deactivate the domain name after 30 days“ (Oppedahl 1997:161). In direkter Konsequenz dieses Politikwechsels mussten viele private Domainbesitzer gegen ihren Willen

³⁹ Noch Ende des Jahres 1997 hatten lediglich die Hälfte der „Fortune 500“-Firmen versucht, ihren Namen, ihre Firma oder ihr sonstiges Warenzeichen als Domain Namen zu registrieren. Etwa 15% der Anträge auf Registrierung mussten zurückgewiesen werden, da bereits Dritte die jeweiligen Namen als Domäne hatten registrieren lassen (Name Engine 2000).

und ohne böswillige Absichten ihren rechtmässig erworbenen Domain Namen wieder abgeben, ohne dass sie wussten, wie ihnen geschah. Zwei Jahre nach ihrer Einführung war die Domain Dispute Policy von NSI bereits knapp 1000 Mal angewendet worden (Rony/Rony 1998).

Ein bekanntes Beispiel für die absurden Folgen der NSI-Politik ist der Fall des zwölfjährigen Jungen Christopher ‚Pokey‘ Van Allen. Dieser hatte sich unter «www.pokey.org» eine persönliche Website eingerichtet. Sein Domain Name wurde später von der Spielzeugfirma *Prema Toy* beansprucht, die das Markenzeichen auf eine Puppe mit dem Namen "Pokey" besass. Schliesslich beugte sich die Firma dem Druck der öffentlichen Meinung, nachdem sich über 4'500 empörte Internetnutzer bei ihr gemeldet hatten und auf dem Recht des Jungen auf seine Website pochten.⁴⁰ Ein derart gütlicher Ausgang war indes eine Ausnahme, und das skizzierte Vorgehen übermütiger Warenzeicheninhaber gegen unbescholtene Privatpersonen wurde im Internetjargon zynisch als „reverse domain name hijacking“ bezeichnet (Shaw 1996).

Im Kern bezog sich die aufbegehrende Kritik am Vorgehen von NSI denn auch auf den unverhältnismässigen Einfluss, den ihre Firmenpolitik den Besitzern von Markenrechten auf die Domainvergabe und damit die Nutzungsbedingungen des Internets einräumten. Insbesondere in Amerika machten Konsumentenschutzgruppen das Recht auf freie Meinungsäusserungen geltend, wonach Domain Namen wie etwa «scientology-kills.com» oder «microsoft-sucks.com» unter die Verfassungsklausel des First Amendement fielen und nicht aus kommerziellen Überlegungen verhindert werden dürften (Mueller 2000a). Indes zeigten sich auch die Markeninteressen unzufrieden, da ihnen die NSI-Politik zu wenig weit ging. So untersagte ihnen diese beispielsweise auch Domain Namen einzuklagen, die nicht nur identisch mit ihren Warenzeichen, sondern diesen nur schon ähnlich waren (Mueller 2000b:21; Oppedahl 1997). Sie argumentierten, dass Domain Namen wie «amazom.com» und «amazon.com» vom technischen Standpunkt her betrachtet wohl zwei unterschiedliche Funktionen haben, bei den Konsumenten auf Grund der bildlichen und semantischen Nähe aber zu grossen Verwirrungen führen würden (Mueller 2000b:21).

Eine zweite, in ihrer Tragweite ebenso entscheidende Kontroverse entbrannte an der Einführung einer jährlichen Registrationsgebühr von 50 US\$ pro Domain Name durch NSI. Dies stellte ebenfalls eine Reaktion auf das exponentielle Wachstum des Internets dar, wobei

⁴⁰ Ein eindrücklicher Überblick betreffend die vielen Enteignungen von Domain Namen als Folge der „Domain Dispute Policy“ von NSI findet sich unter: <http://www.domainhandbook.com/dd.html>.

sich die NSF nicht mehr länger in der Lage sah, den notwendigerweise mitwachsenden Apparat der Domainverwaltung aus öffentlichen Quellen weiter zu finanzieren. In der Folge gestattete die US-Regierung der exklusiv im Domaingeschäft tätigen NSI, die kostendeckende Kompensation des Registrierungsaufwands plus die Erhebung eines fixen Betrags für ihre Dienstleistungen (Recke 1997). Dank dem anhaltenden Internetboom wandelte sich die Domainregistrierung auf diese Weise schnell zu einer lukrativen Einnahmequelle: Am Ende des Fiskaljahres 1994 hatte NSI aus eigener Kraft gerade einmal einen Nettogewinn von knapp fünf Mio. US\$ erwirtschaftet; Ende 1996 schlugen die Erträge aus dem Domaingeschäft mit 19 Mio. US\$ zu Buche und näherten sich bereits im Jahr 1998 der Grenze von 100 Mio. US\$ (Paré 2000:36).

Da der Geldsegen auf Basis eines exklusiven Vertrages mit der US-Regierung zustande kam, der NSI als einzigem Unternehmen die Registrierung von Namen in den allgemeinen Domänen «.com», «.net» und «.org» erlaubte, wurde die Marktstellung der Firma schnell als unrechtmässiges Monopol gesehen: „Domain Name registration in the popular generic top level domains quickly evolved into a multi-million dollar business. NSI’s exclusive right to administer those TLDs was no longer just a government contract; it was a grant of an exclusive monopoly on a lucrative market” (Mueller 2000b:9). Entsprechend regte sich bei einer breiten Palette verschiedener Internetakteure entschiedener Widerstand gegen die Gebühren.

Potentielle Mitbewerber im Registraturgeschäft aus dem In- und Ausland forderten zunehmend die umgehende Einführung von Wettbewerb, wollten sie sich doch ebenfalls ein Stück vom zukunftssträchtigen Domain-Kuchen sichern. Aber auch die Gemeinschaft der Internetpioniere selbst fühlte sich von NSI überrumpelt, da die Firma nun offen gegen ihr ureigenes Verständnis der Namenräume als öffentlichem Gut, das jedermann zur freien Nutzung offenstehen sollte, versties: „The DNS battle has turned into a battle over the soul of the Internet” (Hauben 1998).

Bezeichnenderweise stellte die drastische Namenknappheit im Internet jedoch keine unabänderliche Grösse dar, sondern war vielmehr rein künstlicher Natur (Recke 1999:8; Hofmann 2000a; Leib 2002). Das bestehende Namenreservoir hätte durch die Hinzufügung neuer gTLDs wie etwa «.web», «.firm» oder «.info» jederzeit und relativ einfach ergänzt werden können. Damit wären mit geringem Aufwand je neue Namensräume geschaffen worden, die wiederum einer riesigen Zahl von untergeordneten Domain Namen, so genannten Second Level Domains, genügend Platz geboten hätten. Eine koordinierte Ausweitung des

Angebots von Domain Namen und die damit einhergehende Aufhebung der künstlichen Knappheit hätte entsprechend der Meinung vieler Kritiker schnell zur Entschärfung der Situation beigetragen (Froomkin 2000; Mueller 1997).

Aus technischer Sicht sprachen denn auch keine Gründe gegen eine Erweiterung des Namenraums; theoretisch wären mehrere Tausend von verschiedenen gTLDs möglich, ohne die Stabilität des Internets zu gefährden (Lawton 1996). Ausschlaggebend für die Reformblockade war vielmehr, dass keine allgemein akzeptierten Allokations- und Steuerungsmechanismen existierten, welche die Bewirtschaftung der technischen Internetressourcen verbindlich regelten. Daher herrschte grosse Verwirrung darüber, wer im gesetzten Falle überhaupt zur Aufschaltung neuer gTLDs berechtigt war, welche Endungen das konkret sein könnten, wem deren Vermarktung zufallen würde und wie allfällige Streitigkeiten entschieden werden sollten.

In der Folge entbrannte zwischen NSI, dem *old boys network* der Internetingenieure und den Markeninhabern ein bitterer Streit um die zukünftige Regelung des DNS, wobei jede Gruppierung ihre eigene Agenda zu verwirklichen hoffte. Die Heftigkeit und grosse Emotionalität, mit der die Auseinandersetzung ausgetragen wurde, zog zusehends auch die Aufmerksamkeit von etablierten Internationalen Organisationen wie etwa der ITU oder WIPO auf sich. Die Konfrontation entwickelte sich dabei im Kern zusehends zu einem Konflikt um die Frage, wer die ultimativen Verfügungsrechte über die Namen- und Nummernräume des Internets für sich beanspruchen konnte und entsprechend die notwendige Autorität innehielt, allfällige Änderungen der Spielregeln durchzusetzen.

4.3 Phase 2: Die Reformversuche der Internetingenieure

Die für Standardisierungsfragen auch des Adressierungssystems zuständige IETF richtete kurz nach der Gebühreneinführung durch NSI im Juli 1995 eine Arbeitsgruppe ein, die brauchbare Lösungsvorschläge für die vertrackte Situation entwickeln sollte. Es stellte sich jedoch schnell heraus, dass die „Frage nicht wie ein technisches Problem zu lösen war, sondern zu höchst umstrittenen Vorschlägen führte“ (Recke 1999). Wesentliche Punkte blieben ungelöst, und über die fundamentale Frage, ob der Namenraum als ein öffentliches Gut oder als ein kommerzielles Produkt verstanden werden sollte, konnte man keine Einigkeit erzielen (Bangemann/Rexrodt 1997). Die egalitären Entscheidungsprozesse der IETF scheiterten; spätestens jetzt wurde die Domain-Kontroverse als ein *fundamental politisches Problem* erkannt (Recke 1999).

4.3.1 Das „Draft Postel“ und der erste Reformversuch der Techniker

In diesem Wirrwarr publizierte Jon Postel seinen Vorschlag zur Lösung des Konflikts. Er hatte sich bereits am 15. September 1995 in einer Email-Nachricht zu Wort gemeldet, in der er auf den Richtungswechsel in der Domainvergabe reagierte: „I think this introduction of charging by the Internic [Network Solutions, M.H.] for domain registrations is sufficient cause to take steps to set up a small number of alternate top level domains managed by other registration centers. I'd like to see some competition between registration services to encourage good service at low prices” (Postel 1995). Sein Entwurf („Draft Postel“) entsprang dabei dem traditionellen Verständnis von globalen TLDs als generischen Namen, „die kategorisierbare Merkmale der Internetnutzung von Organisationen abbilden sollen“ (Recke 1999:7). Der Vorschlag war, bis zu 150 neue gTLDs und 50 neue Registraturen zu schaffen und zielte damit direkt auf die Aufbrechung des weitherum als ungerechtfertigt eingestuften NSI-Monopols (Postel 1996b). Im Juni 1996 stimmte das Board of Trustees der ISOC im Grundsatz dem Postel-Papier „New Registries and the Delegation of International Top Level Domains“ zu (Shaw 1996; Recke 1999). In der Folge arbeitete Postel einen konkreten Plan zur Umsetzung seines Vorschlags aus, 1996 erschien ein leicht modifizierter „Draft Postel“ (Postel 1996a).

Dass nun die ISOC Postels Vorschläge absegnete und damit als Schirmherrin der IANA fungierte, hatte seinen wohlüberlegten Grund: Angesichts der fortschreitenden Kommerzialisierung des Internets suchte Postel nach einer Möglichkeit, die IANA auf ein von der US-Regierung unabhängiges, juristisch und finanziell abgesichertes Fundament zu stellen (Leib 2002). Dies sollte unter anderem geschehen, indem sich die IANA der ISOC – ihrerseits ebenfalls eine Selbstverwaltungsbehörde der frühen Internetingenieure – unterordne und im Gegenzug sogleich wieder für die Ausführung ihrer Administrationsfunktionen konzessioniert (chartered) würde. Dass Postel dabei in Zusammenarbeit mit seinem Jugendfreund, ehemaligem DARPA-Mitarbeiter und jetzigen Präsident der ISOC, Vint Cerf, nichts anderes als die Selbstprivatisierung der IANA anstrebte, war den beiden Internetveteranen sehr wohl bewusst: „It was a measure of the informality of the early Internet administration arrangements – and typical of the attitude of Postel and Cerf – that the proposed self-privatization of IANA was expected to move forward without any legal authorization” (Mueller 1999b:500).

Die in der ISOC organisierte, traditionelle Ingenieurgemeinde selbst erhoffte mit diesem, hinter verschlossenen Türen vorbereiteten Schritt indes nicht weniger zu erreichen als die

Autorität über die Kernressourcen *ihres* Internets, also das DNS und den A-Rootserver auch formal-juristisch unter ihre Kontrolle zu bringen: „These technically-oriented groups, such as the Internet Society (ISOC) and the Internet Assigned Numbers Authority (IANA) are trying to recast themselves as suitable caretakers of the Internet's legal framework, but not everyone agrees they are up for the task” (Guth 1996).

Das wohl konzertierte Vorpreschen der Internetveteranen rief erstmals auch Vertreter der US-Regierung auf den Plan. Bob Aiken, damals Mitglied des Federal Networking Councils (FNC), intervenierte mit seinem berühmten „Inquiring minds want to know“-Email in die Debatte: „We have danced around the issue that I am about to bring up for many years now with no clear answer – so I would like a straightforward answer from the ISOC. *IS* ISOC claiming that it has jurisdiction and overall responsibility for the top-level address and name space – as some believe it does? If yes – how did ISOC obtain this ‚responsibility‘, – if *NO* then who does own it?” (Aiken 1995). Obwohl die Frage zu diesem Zeitpunkt unbeantwortet blieb, brachte sie dennoch eindrücklich die ungesicherten Autoritätsverhältnisse über die Kernressourcen des Internets zum Ausdruck: Im Jahr 1995 war sich nicht einmal die US-Regierung im Klaren darüber, wem nun eigentlich die Hauptverantwortung über das Internet oblag.

Diese Frage war unter den gegebenen Bedingungen nicht einfach zu lösen. Denn genau genommen war das Internet aus sich überwiegend im privaten Besitz befindlichen Netzwerken aufgebaut, die sich freiwillig und einzig um der Interkonnektivität willen dem DNS und damit der IANA untergeordnet hatten (Cukier 1999b). Dessen ungeachtet bezeichnete sich die IANA von nun an selbst als „an organization chartered by the Internet Society” (IETF n/a.).

Der geplante Coup der Ingenieure zur Übernahme des Internets wurde von mehreren Seiten torpediert. Robert Shaw, Berater für die Entwicklung der globalen Informationsinfrastruktur der ITU in Genf, äusserte grosse Bedenken am eigenmächtigen Vorgehen des *old boys network*: „The legal foundation for a group like IANA to do this is a house of cards. The problem is that registries are a multimillion-dollar business. These guys are now finding themselves in a mine field – they are totally unprepared to deal with it” (Lawton 1996). Ausserdem war Shaw der Ansicht, dass Postels Vorschlag die Etablierung und Implementation eines einheitlichen Streitschlichtungsverfahrens für Domainnamenkonflikte unnötig erschweren würde (Simon 1998b).

In eine ähnliche Richtung am Vorgehen von ISOC/IANA stiess die Kritik der

Markenschutzinteressen. Diese vertraten die Meinung, dass die Einführung einer grossen Zahl von neuen gTLDs das Problem der Markenkollisionen nur verschlimmern und ihren Überwachungsaufwand zur Lokalisierung allfälliger Verstösse aufgrund der eskalierenden Unübersichtlichkeit im Namenraum bedeutend ansteigen lassen würde (Paré 2000). Für viele Beobachter überraschend, blieb Postel sogar die Zustimmung der prospektiven Mitbewerber von NSI verwehrt. Die alternativen Registraturstellen, wie etwa die Firmen AlterNIC oder Iperdome, protestierten scharf gegen die vorgesehene Klausel, wonach die zukünftigen Registrare der ISOC als ultimative Verwalterin der neuen Namenräume eine jährliche Gebühr von 2000 US\$ plus einer Umsatzbeteiligung von zwei Prozent abliefern sollten (Lawton 1996). Damit wurde auch klar, dass die Konfliktlinie nunmehr nicht nur zwischen den alteingesessenen Internettechnikern, NSI und den Markeninteressen verlief, sondern allmählich auch die Internetgemeinde selber in opponierende Lager spaltete (Recke 1999). Praktisch selbsterklärend war NSI mit der vorgeschlagenen Neuordnung des DNS massiv unzufrieden, zielte diese doch auf die breitere Verteilung ihrer Monopolgewinne ab.

Spätestens im Sommer 1996 wurde somit erkennbar, dass die mit dem „Draft Postel“ angestrebte Reform der Domainverwaltung aufgrund der Zerstrittenheit, ungeklärter Autoritätsverhältnisse und inkompatibler Gewinnvorstellungen der beteiligten Akteure gescheitert war. Überdies blieb der Konflikt noch weitgehend auf den amerikanischen Privatsektor beschränkt. Ausser der Wortmeldung von Bob Aiken und der zwiespältigen Aufmerksamkeit, welche die ITU den Entwicklungen entgegenbrachte, interessierten sich ausserhalb der USA nur wenige Eingeweihte für die Geschehnisse.

Unter dem Strich stand die Struktur der Internet Governance zu diesem Zeitpunkt noch nicht in Frage: „Die Einflussbalance zwischen den verschiedenen Institutionen mit ihren jeweils recht überschaubaren Aufgabenbereichen schien gewahrt, die Konsenskultur zwar herausgefordert, aber nicht bedroht“ (Recke 1999:12). Dennoch formierte sich ISOC schon bald zu einem neuen Versuch, die administrative Kontrolle über die Internetinfrastruktur für sich zu gewinnen. Allerdings achtete sie dieses Mal besser darauf, mit welchen Interessengruppen sie sich zur Erreichung ihrer Ziele verbünden würde. Damit war die Bühne frei für eine weitere Phase der *Domain Name Wars*.

4.3.2 Das International Ad Hoc Committee und der zweite Reformversuch der Techniker

Mitte November 1996 verkündete Donald Heath, der eben gewählte CEO der ISOC, dass seine Organisation ein elf Mitglieder umfassendes Komitee gegründet habe, um die schnelle

Beilegung der Debatten betreffend die Einrichtung zusätzlicher Registraturstellen sowie der Aufschaltung neuer gTLDs herbeizuführen. Die Arbeitsgruppe wurde von Heath selbst geleitet und umfasste Robert Shaw als Vertreter der ITU, sowie je einen Abgeordneten der WIPO und der INTA. Ebenfalls beteiligt waren drei von der IANA entsandte Ingenieure und jeweils ein Repräsentant der ISOC, des FNC sowie des Internet Architecture Boards (IAB)⁴¹.

Das sogenannte International Ad Hoc Committee (IAHC) machte dabei von Anfang an keinen Hehl daraus, dass sein vorrangiges Ziel zwar in der Einführung von mehr Wettbewerb im Domaingeschäft bestand, hierfür aber eine komplett neue Verwaltungsstruktur für das gesamte Internet unter seiner Leitung geschaffen werden sollte: „The committee aims at establishing an international governance framework in which policies for the administration and enhancement of the Internet’s global Domain Name System (DNS) are developed and deployed” (Heath 1997). Von diesem Gesichtspunkt aus betrachtet war die personelle Zusammensetzung des IAHC vielsagend. Sie umfasste alle wichtigen Akteure, die sich gegenüber dem vorgängig gescheiterten „Draft Postel” kritisch geäußert und dessen Umsetzung schliesslich verhindert hatten: die Markenschutzinteressen, die ITU und den FNC.

In seinem Kern blieb das IAHC ein Abbild der frühen Ingenieursgilde (Recke 1999). Indem die ISOC jedoch zum ersten Mal mit Interessengruppen koalierte, die bisher nicht Teil der etablierten Technikergemeinschaft gewesen waren, legte sich die Organisation auch politisch auf einen vorgegebenen Kurs fest. Denn es war ebenso entlarvend, welche Akteure die ISOC nicht am grünen Tisch haben wollte: NSI, die alternativen Registraturstellen und die kommerziellen ISPs. Das *old boys network* der Techniker wandelte sich somit zusehends von einer auf technische Sachfragen fokussierten Expertengruppe zu einem eigenständig taktierenden politischen Akteur, der fortan alles daran setzte, die administrative Kontrolle über das sich rasch entwickelnde Internet nicht aus den Händen zu verlieren (Recke 1999; Leib 2002).

Da das IAHC mit seinem Vorstoss einen kraftvollen Neustart wagen wollte, unterschieden sich die skizzierten Strukturen und Prozeduren des anvisierten Internetregimes fundamental von der Stossrichtung des früheren „Draft Postel”. Nicht zuletzt auch ein Hinweis dafür, dass die alteingesessenen Internetingenieure den neuen Akteursgruppen ihre Mitwirkung durch eine Vielzahl an politischen Kompromissen und institutionellen Konzessionen hatten abkaufen müssen. Bereits einen Monat nach seiner Gründung publizierte das IAHC die

⁴¹ Das Internet Architecture Board war damals mit der Oberaufsicht über die IETF in technischen Standardisierungsfragen zuständig.

vorläufige Charta für eine neue Internetordnung, die „Draft Specifications for Administration and Management of gTLDs“ (IAHC 1996), und forderte interessierte Parteien auf, diese per Email zu kommentieren. Wiederum nur knapp drei Monate später, am 4. Februar 1997, wurde mit dem „Final Report“ die endgültige Blaupause für das angestrebte System der Internetregulierung veröffentlicht (IAHC 1997b).

Während Postel das Problem der überfüllten Namenräume ursprünglich durch die Einführung von 150 zusätzlichen gTLDs beheben wollte, schlug das IAHC die Aufschaltung von lediglich sieben neuen Domänen vor. Vorgesehen waren Endungen wie «.rec», «.arts» oder «.nom». Diese künstliche Beschränkung zielte vor allem auf die Besänftigung der Markeninteressen ab: Je kleiner die neu geschaffenen Namenräume sein würden, desto geringer würde der Überwachungs- und Sanktionsaufwand bei eventuellen Verstößen ausfallen. Damit erweiterte das IAHC zwar den insgesamt verfügbaren Namenraum, unter dem Strich hätte die IAHC-Konstruktion aber nicht mehr erreicht, als „das NSI-Monopol durch das CORE-Kartell ersetzt“ (Leib 2002:152).

Eine noch weiter reichende – und entsprechend kontroverse – Konzession an die Warenzeicheninhaber stellte die direkte Verknüpfung der Domainvergabe mit dem Markenschutz dar. Demnach sollten alle neu registrierten Domain Namen einer Wartezeit von mindestens 60 Tagen unterliegen, in deren Verlauf sie von so genannten „Administrative Challenge Panels“ der WIPO auf eventuelle Kollisionen mit bestehenden Markenansprüchen überprüft und möglicherweise angefochten werden konnten. Demgegenüber hatte Postel in seinem Draft von 1996 noch explizit versucht, die DNS-Administration aus dem Dunstkreis markenrechtlicher Verfügungsansprüche herauszuhalten: „Domain Names are intended to be an addressing mechanism and are not intended to reflect trademarks, copyrights or any other intellectual property rights“ (Postel 1996a:3).

Das Konzept des IAHC brach jedoch auch in anderer Hinsicht deutlich mit dem vorgängig bestehenden Ordnungssystem des DNS. Bisher waren die Registraturstellen von gTLDs als integrierte Organisationseinheiten betrachtet worden, die gleichzeitig zwei unterschiedliche Administrationsfunktionen ausführten. Die erste, so genannte *Registrar-Funktion* bestand dabei im eigentlichen Registrierungsablauf von Domain Namen, also der Entgegennahme von Kundenwünschen und der Reservation zugehöriger Domain Namen, wenn diese frei waren. Die Registrar-Funktion entsprach somit dem eigentlichen Endkundengeschäft. Demgegenüber beschränkte sich die so genannte *Registry-Funktion* auf die Verwaltung und Pflege der rückgelagerten Datenbanken, in denen sämtliche Einträge in eine bestimmte gTLD mit den

entsprechenden Kundeninformationen gespeichert wurden. Dabei war die Registry-Funktion insbesondere darum von zentraler Wichtigkeit, weil erst sie einen Domain Namen mit einer bestimmten IP-Adresse verbindet und diese Informationen an die anderen Namensserver weiterleitet. So betrachtet sorgt die Registry-Funktion dafür, dass ein bestimmter Domain Name überhaupt auf dem Internet sichtbar ist.

Gemäss Postels anfänglichem Plan hätten diese beiden Funktionen kombiniert belassen und verschiedene profitorientierte Firmen um das Angebot sämtlicher Registrierungsdienstleistungen in monopolartig verwalteten gTLDs konkurrieren sollen; so wie das bisher bei NSI der Fall war. Im Gegensatz dazu beabsichtigte das IAHC eine operative Trennung der Registrar- und Registry-Funktion. Auf der Interpretationsgrundlage, dass es sich beim Namenraum auf Stufe der gTLDs um eine „public resource that is subject to the public trust“ handelte, beschloss das Komitee, eine nichtkommerzielle Monopol-Registry für alle neuen gTLDs zu schaffen. Dabei sollten sich zwischen 20 und 30 global verteilte, miteinander konkurrierende Registrare den administrativen Zugang zu diesen gTLDs gemeinschaftlich teilen (shared registry, IAHC 1997b). Pro Jahr würden dann in einer Lotterie kontinuierlich 20 bis 30 neue Registrare hinzukommen, je nach dem wie sich das System bewährte. Die Trennung von Registrar und Registry, quasi eine Entbündelung von Grosshandels- und Endkundengeschäft, sollte für faire und möglichst transparente Wettbewerbsbedingungen im boomenden Domaingeschäft sorgen.

Zur Umsetzung ihres ökonomisch ausgefeilten Vergabemodells etablierte das IAHC eine ziemlich komplizierte Verantwortlichkeitsstruktur, die sie in einem umständlich als „Generic Top Level Domain Memorandum of Understanding (gTLD-MoU)“ bekannt gewordenen Dokument definierte (IAHC 1997a). Demgemäss sollten sich sämtliche Registrare in einem als nichtkommerzielle Vereinigung eingetragenen „Council of Registrars“ (CORE) zusammenschliessen. Dieser würde im schweizerischen Genf beheimatet sein, also in unmittelbarer Nähe zum Stammsitz der ITU. Als Zulassungsbedingung für den CORE-Eintritt musste jeder prospektive Registrar eine einmalige Summe von 20'000 US\$ sowie eine monatliche Gebühr von 2'000 US\$ einzahlen, plus für jeden verkauften Domain Namen einen noch festzulegenden Betrag.

Die Oberaufsicht über das neue Regulierungssystem oblag einem als „Policy Oversight Committee“ (POC) bezeichneten Gremium, das in seinem Aufbau grob die Zusammensetzung des IAHC widerspiegelte. Dabei sollte sich das POC vor allem um die Formulierung neuer Politiken für die weitere Verwaltung des DNS kümmern und

gegebenenfalls auch über die Einführung neuer gTLDs entscheiden. Unterstützt und kontrolliert wurde das Gremium dabei von einem „Policy Advisory Board“ (PAB), das jedem Unterzeichner des gTLD-MoU offenstand.

Entsprechend lud das IAHC am 1. Mai 1997 sowohl staatliche wie auch private Akteure aus aller Welt ein, das unter seiner Ägide vorbereitete gTLD-MoU zu signieren und damit das neue, transnational ausgerichtete System der Internetregulierung willkommen zu heissen. Hierfür wurde in den Hallen der ITU in Genf eine öffentliche Zeremonie organisiert, bei der Don Heath für die ISOC und Jon Postel stellvertretend für die IANA das Vertragswerk unterschrieben und damit erst als gültig erklärten. Freilich war es kein Zufall, dass die Feier gerade unter dem Dach der ITU stattfand: Auf diese Weise sollte dem gTLD-MoU der Anstrich eines internationalen Übereinkommens mit der dafür notwendigen Legitimationsgrundlage gegeben werden – eine strategische Überlegung, die sich später als fatal herausstellen sollte. Trotzdem wurde das gTLD-MoU von seinen Architekten als einmütiger Konsens der „internationalen Internetgemeinschaft“ (IAHC 1997a) angepriesen, derweil sich der damalige ITU-Generalsekretär Pekka Tarjanne herzlich über die neue Form des „voluntary multilateralism“ (Tarjanne 1997) freute, wie er seiner Ansicht nach in dem entstehenden Internetregime zum Ausdruck kam. Demgegenüber hielt sich die Begeisterung sowohl bei den privaten Unternehmen wie auch bei den Staatsvertretern in Grenzen. Weltweit unterzeichneten in der Folge gerade einmal 223 Firmen das gTLD-MoU; als einzige Regierung signierte Albanien das Dokument.⁴²

Die Gründe für diese verbreitete Zurückhaltung werden anschliessend der Übersichtlichkeit halber im Hinblick auf die unterschiedlichen Interessenlagen privater und staatlicher Akteure gesondert erläutert.

4.3.3 Die Ablehnung des gTLD-MoUs durch private Akteure

Einig waren sich die meisten privaten Internetakteure, wie etwa die kommerziellen Zugangsanbieter (ISPs) oder kleinere Telekomunternehmen, dass die Vorgehensweisen des IAHC in krasssem Widerspruch zu den bisher in ihren Standardisierungsorganen, vor allem der IETF, gepflegten Verhaltensnormen standen. Ihrer Ansicht nach zielte das IAHC zu stark darauf ab „to satisfy the interests of ‚big business‘ interests like MCI, AT&T, IBM, and UUNET that wanted assurances about the stability of DNS management“ (Simon 1998b). Die Beteiligung am IAHC war nicht öffentlich und es wurden keine nachträglich einsehbaren

⁴² Eine vollständige Liste aller Unterzeichner des gTLD-MoU ist einsehbar unter: <<http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/simple.htm>>.

Protokolle von den einzelnen Versammlungen publiziert. Zudem gab der aggressive Zeitplan des IAHC anderen interessierten Parteien praktisch keine Gelegenheit zu gegenseitigen Konsultationen: „After meeting behind closed doors for ten weeks, this so-called IAHC committee announced that they were permanently and exclusively taking over the DNS administrative responsibility through their own organization via a self-enacting agreement under the aegis of the ITU” (Rutkowski 1997). Tatsächlich wurde den aussenstehenden Akteuren das fertige gTLD-MoU bedenkenlos als ein *fait accompli* präsentiert; Änderungen waren keine mehr möglich (Simon 1998b). Aus Sicht der Internetingenieure Postel und Cerf war dies jedoch kein verwerfliches Vorgehen, sondern sie entsprachen damit voll und ganz den Gepflogenheiten ihres alten Regimes. Dass diese Regeln unter den neuen Gegebenheiten nicht mehr allseits und ohne Widerstand akzeptiert würden, mussten die beiden erst noch lernen.

Internetaktivisten der alten Schule beanstandeten überdies, dass die IAHC-Initiative ein formal regulatives Rahmenwerk für die globale Internetkoordination einführen wollte, auf den Strukturen intergouvernementaler Regime aus dem Telekommunikationsbereich beruhe und daher für die spezifischen Bedürfnisse des Internets ungeeignet sei (Paré 2000). Indem die ITU als Verwahrungsort des gTLD-MoU fungierte, hätte sich diese ein Einfallstor für ihre Machtergreifung auch über das Internet zurecht gelegt. Ein Vorwurf übrigens, der später ebenfalls von der Europäischen Union und der amerikanischen Regierung aufgegriffen werden sollte – wenn auch aus anderer Motivation.

Die Befürworter alternativer Registraturstellen kritisierten das gTLD-MoU, weil die Aufschaltung von nur sieben gTLDs eine ungenügende Marktöffnung für die Etablierung tatsächlich funktionierender Wettbewerbsbedingungen darstelle. Ausserdem beschuldigten sie das IAHC, wie zuvor schon die IANA, eines „illegitimate power grab” über die Kernressourcen des Internets (Mueller 2002).

Aufgeschreckt durch die hohen Wellen, die das gTLD-MoU in den verschiedenen Internetforen schlug, meldeten sich zusehends auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen, wie etwa die amerikanischen *Computer Professionals with Social Responsibility* (CPSR) oder das *Center for Democracy and Technology* (CDT) zu Wort. Dabei kritisierten sie in erster Linie die Abwesenheit zivilgesellschaftlicher Vertreter in den Reihen des IAHC und befürchteten, dass das Internet verstärkt zum Vehikel markenrechtlicher Interessen würde: „Whatever its merits, the IAHC process was closed, rushed and unbalanced” (CPSR 1997).

NSI, das eigentliche Ziel des IAHC-Vorstosses, mobilisierte im Gegenzug seinen ganzen politischen und finanziellen Einfluss und startete eine umfassende Lobbykampagne. Zugute kamen dem Unternehmen dabei, dass seine Kriegskassen aufgrund der vorausgehenden Monopoljahre im Domainmarkt prall gefüllt waren und seine damalige Mutterfirma, die Science Application International Corporation (SIAC), aufgrund ihrer Tätigkeit als „the nations largest privately held government contractor“ (Connelly 1999) über gut eingespielte Verbindungen zu den Entscheidungsträgern in Washington verfügte.

Der Lesart des gTLD-MoU entsprechend hätte NSI nach Ablauf ihres fünfjährigen Vertrages mit der NSF im September 1998 das Monopol über die bestehenden gTLDs eingebüsst. Dem Unternehmen wäre dann offengestanden, sich als gewöhnlicher Registrar um eine Mitgliedschaft in CORE zu bewerben. Zur Sicherung seiner Interessen argumentierte NSI, dass mit der Einführung des gTLD-MoU die Stabilität des Internets auf dem Spiel stehe, was jedoch mit der Etablierung eines amerikanisch-basierten Netzregimes durch die US-Regierung verhindert werden könne (NSI 1997; Rutkowski 1997).

Eine direkte Folge der politischen Aktivitäten von NSI war, dass die amerikanische Regierung auf die schwelende Kontroverse aufmerksam wurde und der Kongress am 30. September 1997 sogar eine erste Anhörung zur Neuordnung des DNS veranstaltete (siehe unten). Die Wellen der Empörung über das gTLD-MoU erreichten auch den europäischen Privatsektor, der bisher fast vollständig durch Abwesenheit gegläntzt hatte und somit nicht im IAHC vertreten war. Auf seine Initiative hin sollte sich auch die EU in den Prozess einschalten.

4.3.4 Die Ablehnung des gTLD-MoUs durch staatliche Akteure

a) Die Europäische Union

In Europa, wo im Vergleich zu den USA während der ersten Hälfte der 1990er Jahre die Internetverbreitung noch gering und die Organisation relevanter Akteursgruppen praktisch nicht vorhanden war, blieben die Selbstregelungsambitionen des amerikanischen Privatsektors lange Zeit weit gehend unbemerkt. Historisch datiert die erste Kontaktaufnahme der EU mit der DNS-Thematik auf den 20. November 1996, als die Kommission das Grünpapier „Towards a European Numbering Environment“ publizierte (Commission 1996). Darin wurde in erster Linie das Vorgehen zur Harmonisierung der Telefonnummernsysteme problematisiert; die Verfasser verwiesen jedoch auch auf die zunehmende Bedeutung des Internets und seiner Adressierungselemente. Die Aufmerksamkeit beschränkte sich aber relativ unbeholfen auf die Erkundigung nach eventuellen Fragen, die sich in diesem Bereich

stellen würden: „The Commission invites comments on the scope for regulatory involvement in issues of Internet naming and addressing, and if so what should be done” (Commission 1996). Dabei sollte es vorerst bleiben.

Vor allem die kommerziellen ISPs, die europäische Vergabestelle von IP-Adressen (RIPE) sowie einige Registrare nationaler TLDs – wie etwa Denic für «.de» – sahen sich von den beharrlichen Vorstössen des IAHC überrumpelt. Da ihnen aber das gleiche Schicksal wie ihren amerikanischen Branchenkollegen widerfuhr und sie keine Mitwirkungsrechte bei der Ausarbeitung des gTLD-MoU gewährt erhielten⁴³, wandten sie sich bald an die Europäische Kommission und forderten deren politische Unterstützung. Zur gleichen Zeit interessierte sich dort ein untergeordneter Berater des Generaldirektorats 13 (DG XIII, Kommunikation), Christopher Wilkinson, für die DNS-Problematik. Er lud die europäischen Industrievertreter am 9. April 1997 zu einem gemeinsamen Gedankenaustausch nach Brüssel ein. Diese fortan regelmässig abgehaltenen Treffen sollten sich rasch zu einem wichtigen Bestandteil der europäischen Internetpolitik entwickeln und wurden schliesslich zur zentralen Plattform für die gegenseitige Koordination der europäischen Internetindustrie mit der Kommission.⁴⁴

Nach einigen Diskussionen einigte man sich in Brüssel auf den Standpunkt, dass „the participants should not sign the gTLD-MoU, and were unsatisfied with the IAHC proposal” (O'Reilly 1997). Entsprechend übermittelte Wilkinson im Namen der Kommission am 21. April 1997 einen Brief an das US-Departement of State und verschiedene andere amerikanische Regierungsbehörden, in dem er die Unzufriedenheit der europäischen Internetakteure mit dem IAHC-Prozess zum Ausdruck brachte. Darin kritisierte er vor allem die US-zentrierte Anordnung des Projektes, die darum fehlende Konsultation und Repräsentation europäischer Interessengruppen, sowie die unübersichtliche Behandlung markenrechtlicher Fragen. Schliesslich forderte Wilkinson mehr Zeit für die Einbringung von Änderungsvorschlägen aus Europa (Cukier 1997).

⁴³ Eine vielsagende Anekdote stammt in diesem Zusammenhang von Michael Schneider, einem deutschen Repräsentanten der kommerziellen ISPs in Europa: Ende 1996 sprach er bei Jon Postel vor und bat ihn darum, die europäischen ISPs doch verstärkt in die Ausgestaltung des gTLD-MoU miteinzubeziehen, andernfalls sich Schneider gezwungen sehen würde, die EU um Unterstützung zu bitten. Postel antwortete ihm mit ernster Miene, die EU solle doch Mitglied bei der ISOC werden, denn diese hätte gut ausbalancierte Mechanismen, um mit Minderheiten umzugehen (Schneider 2001). Obwohl sich Postels Antwort auf den ersten Blick amüsant anhört, war sie keineswegs so gemeint. Die Internetingenieure der ersten Stunde zeichneten sich durch ein eigenartiges Gemisch aus technischer Genialität und völligem Fehlen politischen Sachverständes aus – ein Hauptgrund dafür, dass ihre Selbstregelungsversuche von Aussenstehenden oftmals als arrogant empfunden wurden und zuweilen harsche Reaktionen der etablierten politischen Entscheidungsträger provozierten.

⁴⁴ Diese institutionalisierten Treffen wurden später unter dem Namen „European Community Panel of Participants” (EC-PoP, <<http://www.ec-pop.org>>) bekannt und schufen den Nährboden für die Gründung weiterer wichtiger Internetverbände in Europa, wie zum Beispiel der „European Association of Internet Service Providers” (EuroISPA).

Seinen Standpunkt wiederholte Wilkinson später an einer zum Fortschritt des gTLD-MoU veranstalteten Konferenz des *Center for Information Law and Policy* in Washington. Dabei präzisierte er die notwendigen Rahmenbedingungen, unter denen die weitere Reform des DNS ablaufen sollte, und gab damit erstmals einen Eindruck von der politischen Position, welche die EU in diesem Bereich einnehmen würde: Wilkinson schlug vor, dass sich für das künftige Vorgehen insbesondere die gemeinsame Ausarbeitung einer „internationalen Charta für die globale Kommunikation“ anbieten würde, wie sie der EU-Kommunikationsminister Martin Bangemann kurz zuvor vorgeschlagen hatte (Bangemann 1997; Kleinwächter 1998).

In seinem programmatisch gedachten Politikdokument hatte Bangemann die Regierungen, Regulierungsbehörden und die Industrie dazu aufgefordert, künftig weltweit zusammenzuarbeiten, um im Kommunikationsbereich gemeinsam einen neuen Ordnungsrahmen für das 21. Jahrhundert zu schaffen. Demnach sollte je nach Themenfeld und Aufgabenstellung die Selbstregulierung des Privatsektors zwar eindeutig im Vordergrund stehen, die staatlichen Akteure würden jedoch nach Bedarf die notwendige Hilfestellung leisten (Kleinwächter 1998). Auf den Internetbereich bezogen würde eine solche Charta „currently have to address the international aspects of Internet governance, including the DNS“ (Wilkinson 1997b) und festlegen, welche Bereiche sich für die gesellschaftliche Selbstregulierung eignen und wie die jeweilige Rollenverteilung zwischen nicht-staatlichen und staatlichen Akteuren aussehen sollte. Zu diesem Zweck müssten aber die bestehenden internationalen Organisationen stärker in den Prozess einbezogen werden, wie Wilkinson bei anderer Gelegenheit noch einmal betonte: „The private self-regulating bodies must operate on the basis of a clear mandate from the public authorities. Even in the best of all possible worlds, self-governance has to leave room for political oversight and dispute resolution. This authority will have to be exercised at the international level on the basis of an agreed minimum set of principles“ (Wilkinson 1997a).

Auf Ministerebene wurde die skizzierte europäische Haltung in der Schlusserklärung der vom 6. bis 8. Juli 1997 in Bonn abgehaltenen Konferenz „Globale Informationsnetze: Die Chancen nutzen“ bekräftigt. Die Konferenz hatte zum Ziel, das gemeinsame Verständnis über Fragen der Nutzung globaler Kommunikationsmedien bei den politischen Entscheidungsträgern in Europa zu erweitern. Dabei wurde unter anderem auch festgehalten, dass „die Minister die Bedeutung der Internet-Domain-Namen für die Entwicklung des elektronischen Geschäftsverkehrs unterstreichen. Sie unterstützen den Grundsatz einer international anerkannten transparenten Verwaltung des Domain-Namen-Systems. Sie halten es für unverzichtbar, dass Europa in diesem System angemessen vertreten ist“ (Kommission 1997).

Der Steuerungsausschuss des IAHC reagierte wohlwollend auf die Kritik und nominierte Wilkinson umgehend für den Einsitz im POC, was dieser annahm.⁴⁵ Wilkinson verliess das POC fast sofort wieder und reihte sich erneut in die Linien der IAHC-Kritiker ein, da aufgrund der politischen Reaktion der amerikanischen Regierung zunehmend unwahrscheinlich wurde, dass das gTLD-MoU jemals Realität werden würde.

b) Die Reaktion der amerikanischen Regierung auf das IAHC

Als Antwort auf die Einladung des IAHC an die amerikanische Regierung, einen Vertreter zur Unterzeichnungszeremonie des gTLD-MoU nach Genf zu senden, intervenierte Ende April 1997 die damalige Aussenministerin Madeleine Albright in die Debatte. Sie wies den vor Ort anwesenden US-Botschafter an, den Generalsekretär der ITU, Pekka Tarjanne, umgehend darüber zu informieren, dass „the US-government has concerns about the authority of the ITU Secretariat, without authorization of the member governments, both to hold a full meeting of member states and master members, and to commit to actions under the gTLD-MoU” (Albright 1997). Darüber hinaus liess sie den ITU-Offiziellen mitteilen, dass die US-Regierung zu diesem Zeitpunkt weder eine Position bezüglich der angestrebten Reform des DNS entwickelt habe, „nor on the appropriate role, if any, of the ITU, WIPO or other international organizations in the administration of the Internet” (Albright 1997). Zuerst sollten ausgiebige Konsultationen mit dem amerikanischen Privatsektor durchgeführt werden.

In der Folge hielt das Wissenschaftskomitee des US-Repräsentantenhauses am 30. September 1997 unter dem Titel *Pickering Hearings* erstmalig öffentliche Anhörungen bezüglich der Absichten und möglichen Auswirkungen des IAHC-Vorschlags ab.⁴⁶ Eingeweihte Beobachter äusserten dazu übereinstimmend die Vermutung, dass die Hearings in erster Linie auf Drängen von NSI angeregt und eine direkte Folge von deren massiver Lobbykampagne seien. Tatsächlich konnte später nachgewiesen werden, dass zwei dezidiert gegen das IAHC aussagende Teilnehmer, Andy Sernovitz und Tony Rutkowski, auf der Gehaltsliste von NSI gestanden hätten: „They convinced the Clinton Administration to intervene to stop the cabal from what they also alleged was its threat to American sovereignty. Namely that, in involving the ITU as the repository of its MOU, it sought to deliver control of the Internet into the hands of a stodgy bureaucracy which was in fact an enemy of the net“ (Farber 1997).

⁴⁵ Wilkinson wurde gleichzeitig von der Führungsclique des französischen Ablegers der ISOC ermutigt dem POC beizutreten, womit sie sich eine verstärkte Einflussnahme auf die Geschicke des IAHC erhoffte (Kaplan 2000).

⁴⁶ Bezeichnenderweise wurden diese Anhörungen von den Republikanern angeregt und durchgeführt. Ein eindeutiges Zeichen dafür, dass die Kongresshearings auch eine Kritik an der Internetpolitik der demokratischen Regierung Clintons insgesamt waren.

Bei den Anhörungen anwesend waren also sowohl Befürworter wie auch Gegner der Initiative. Dabei gab sich Don Heath von der ISOC trotz der Intervention von Albright zuversichtlich: „While it would be encouraging to the Internet community and undoubtedly facilitate a sense of confidence in the stability of the operations of the Internet if the U.S. Government endorsed the IAHC plan, it is not necessary that they do so” (Heath 1997). Damit brachte Heath die innerhalb des *old boys network* tiefverwurzelte Überzeugung zum Ausdruck, dass allein den Ingenieuren die rechtmässige Kontrolle und damit die Autorität über das Funktionieren des globalen Internets zukäme. Das war aus ihrer Sicht so abwegig nicht: Die Internettechniker beaufsichtigten tatsächlich die wichtigsten Komponenten der internetbasierten Infrastruktur unter ihresgleichen und verfügten gegenüber den neu hinzukommenden, staatlichen Akteuren über einen enormen Wissensvorsprung bezüglich deren technischen Funktionsweise; letztlich befand sich der Grossteil der global vernetzten Computer und Übertragungskabel in privatem Besitz. Ausserdem hatten sich die Aktivitäten des IAHC zusehends nach Europa verlagert und standen demnach ausserhalb des direkten Einflussbereichs der US-Regierung. Heaths Lesart entsprechend würde eine staatliche Intervention ohne die Zustimmung der Ingenieure unweigerlich den Zusammenbruch oder zumindest die Fragmentierung des Netzes zur Folge haben. Und dies wollte angesichts des erwarteten wirtschaftlichen Potentials eines stabilen Internets schliesslich niemand riskieren.

Andy Sernovitz, Präsident der *Association for Interactive Media* (AIM), einer landesweiten Interessenorganisation von Internetfirmen, konterte Heaths Ausführungen unter Anspielung auf nationalistische Gefühle jedoch gekonnt mit einem Verweis auf das Internet als Medium von strategischer Bedeutung: „If the IAHC plan is implemented, it will seriously weaken the authority of the United States government over this critical issue. As we sit here, the IAHC is actively assuming control of the domain name infrastructure. While the U.S. government is developing its transition plan, the IAHC is in the process of setting up a full administrative infrastructure for the Internet in Switzerland, entirely outside of U.S. oversight” (Sernovitz 1997).

Die amerikanische Regierung sah sich damit unweigerlich zum Handeln herausgefordert (Holitscher 2000d). Sie hatte bereits im März 1997 – unter anderem als Reaktion auf das IAHC – einen departementsübergreifenden Stab unter der Leitung des Clinton-Beraters Ira Magaziner eingerichtet, der sich mit den Fragen des DNS auseinandersetzen wollte. Dies war aber auch vor dem Hintergrund geschehen, dass die fünfjährigen Kooperationsverträge des NSF mit NSI über die Verwaltung der Kernressourcen des Internets im September 1998 planmässig auslaufen würden. An ihrer Stelle musste ein funktionierendes Nachfolgeregime

installiert werden. Obwohl die amerikanische Regierung wie schon bei der Privatisierung der Internetinfrastruktur im Jahre 1995 durch die NSF das Prinzip des *private sector leadership* favorisieren würde, waren die konkreten Rahmenbedingungen der Verantwortlichkeitsdelegation zu diesem Zeitpunkt noch völlig ungeklärt.

Wie im Statement von Andy Sernovitz deutlich zum Ausdruck gebracht, verlagerte sich der Angelpunkt der ungesicherten Verantwortungsbereiche zusehends auf die Autoritätsfrage über das System der Zentralserver, das eigentliche Herzstück der Internetinfrastruktur und die autoritative Quelle für sämtliche Adressabfragen im Netz. Ihr funktionsnotwendiger Betrieb wurde bis dahin in einigen Fällen auf freiwillig von Wissenschaftlern und privaten Unternehmen quasi nebenher geleistet.⁴⁷ In der Masse, wie sich das Internet zu einem grenzüberschreitenden Computernetz ohne künstliche Zugangsbeschränkungen und mit grossen ökonomischen Gewinnchancen entwickelte, konzentrierte sich in der Kontrolle über den A-Rootserver die ultimative Entscheidungshoheit (Leib 2001): Durch eine einfache Mutation der im A-Rootserver gespeicherten TLD-Datenbanken können die zugehörigen virtuellen Existenzen auf dem Internet entweder potenziell ausgelöscht oder aber ihre Aufschaltung von bestimmten regulativen Verhaltensmassregeln abhängig gemacht werden: „If you don't do what the administrative authority wants you to do, you can be denied access to the Internet” (Mueller 1997). Nicht umsonst bezeichnete David Post die Elimination eines Domain-Eintrages aus der A-Root „als das funktionale Äquivalent der Todesstrafe auf dem Internet” (Post 2000).

Damit bot das DNS in Form der hierarchisch organisierten Namenräume ein äusserst effektives Sanktionsinstrument. Die Domainvergabe konnte entsprechend gezielt an gewisse Verpflichtungen seitens der Konsumenten gekoppelt oder einer wie auch immer gearteten Wettbewerbsordnung unterworfen werden – genau so, wie dies das IAHC anstrebte. Die wachsende Erkenntnis der Möglichkeit einer direkten Implementierung bestimmter, global gültiger Verhaltensstandards über die Regulierung der zentralen Internettechnik war es denn auch, was die Kernressourcen und die Form ihrer Verwaltung in den Augen der politischen Entscheidungsträger zunehmend wichtig machte.

Angesichts der ungetrübten Ambitionen des IAHC und der ISOC auf die Kontrolle über die A-Root, geriet die Arbeitsgruppe Magaziners nun unter verstärkten Handlungsbedarf, wollte

⁴⁷ Bezeichnend für die informelle Handhabung der Zentralserver ist der folgende Interviewausschnitt mit dem Internetanwalt David W. Mahler: "When I got into this, the first thing I wanted to know was 'What's the law? Where are the contracts? Where are the documents?' Well, I found out there aren't any. The people who run the 13 root servers run them without a shred of paper. That's it! That runs the Internet!" (zitiert aus: Paulsen 1998).

sie nicht riskieren, dass die Regeln des Internets „get imposed by a self-enacting fiat and rogue intergovernmental organization secretariats searching for their piece of the Internet turf“ (Rutkowski 1997).

Gleichzeitig überraschten die gereizten Argumente, welche die verschiedenen Parteien in den Anhörungen vor dem amerikanischen Kongress vorgetragen hatten, auch die europäischen Beobachter. Christopher Wilkinson brachte ihre Beunruhigung stellvertretend zum Ausdruck: „I have been rather surprised to see the calls in some of the US testimony to exclude WIPO and ITU from this process. From many countries' point of view, calling for a global system of self-governance and excluding the very intergovernmental organizations, which are the traditional guarantors of international consensus would be a contradiction in terms. This kind of testimony is simply sending the wrong signal around the globe as to what the US private sector's intentions really are“ (Wilkinson 1997b). Demgegenüber hatten offizielle Vertreter des DOC sowie Ira Magaziner selbst bereits früher deutlich erkennen lassen, dass die Regulierung des DNS unter dem Dach von internationalen Organisationen keine Option sei: „The Internet so far has flourished with the formation of private bodies that have formed to solve specific problems, and we think that is a better approach than having some general regulatory body which is set up to have a permanent existence or to have some more global reach“ (Magaziner 1997). Ausserdem würde eine internationale Charta, wie sie die Europäer anstrebten, nur mehr „create yet another ‚framework‘ or layer of potential governmental intervention and control“ (Wagner 1998).

Das IAHC forderte damit nicht nur die involvierten privaten Akteure heraus, sich betreffend die Neuordnung des DNS eindeutig zu positionieren, sondern drängte auch die politischen Entscheidungsträger der EU und Vereinigten Staaten von Amerika dazu, sich mit der weitgehend unbekannten Thematik auseinanderzusetzen und Stellung zu beziehen. Andere Regierungen waren zu diesem Zeitpunkt noch überwiegend abwesend, und auch in den einzelnen europäischen Mitgliedstaaten beschränkte sich das Bewusstsein für die DNS-Problematik auf ein Minimum. Dabei zeichnete sich allerdings ab, dass über die Vorherrschaft des Privatsektors zwar weit gehend Einigkeit herrschte; dies und jenseits des Atlantiks bestanden jedoch unterschiedliche Vorstellungen bezüglich dem privaten Handlungsspielraum im entstehenden Internetregime. Während die amerikanische Seite immer klarer das Modell der unangefochtenen Selbstregulierung des Privatsektors bevorzugte, verdeutlichte sich auf europäischer Seite die Favorisierung einer eher auf Ko-Regulierung angelegten Strategie. Obwohl auf den ersten Blick im Ausmass gering, sollten diese unterschiedlichen Interessenlagen in der Folge verstärkt aufeinander prallen, da sich die

amerikanische Regierung nun anschickte, selbständig und an den gesellschaftlichen Selbstregelungsversuchen vorbei die einsame Führungsrolle im Regelungsprozess zu übernehmen.

4.4 Phase 3: Das „Green Paper“ und die Intervention der amerikanischen Regierung in die DNS-Reform

Am 1. Juli 1997 autorisierte Bill Clinton, der damalige Präsident der USA, Magaziners interdepartementale Arbeitsgruppe im Rahmen einer umfassenden *Presidential Executive Order* „to support efforts to make the governance of the domain name system private and competitive and to create a contractually based self-regulatory regime that deals with potential conflicts between domain name usage and trademark laws on a global basis“ (Clinton 1997). Zu diesem Zweck wurde die Hauptverantwortung für die Abwicklung und Überwachung der notwendigen Prozesse von der NSF an die *National Telecommunications and Information Administration* (NTIA) übertragen, einer untergeordneten Abteilung des *Department of Commerce* (DoC). Dass Clinton die Domain-Frage explizit aus ihrem gewohnten Bearbeitungsbereich bei der NSF herauslöste und neu der Obhut des Wirtschaftsministeriums anvertraute, war an sich schon ein viel sagendes Zeichen für die Wahrnehmungsverschiebung innerhalb der Administration: Sie brachte einerseits die gesteigerte Bedeutung des Internets für die amerikanische Regierung zum Ausdruck, zeigte andererseits aber, dass wirtschaftlichen Empfindlichkeiten bei der Behandlung der Problematik künftig besonderes Gewicht beigemessen werden sollten.

Bereits am nachfolgenden Tag, am 2. Juli 1997, initiierte die NTIA die Standardprozedur eines nationalen Gesetzgebungsverfahrens, indem sie einen umfassenden Fragenkatalog (Request for Comments) zur möglichen Neugestaltung der Internetadministration mit der Bitte um Kommentare veröffentlichte: „Clearly unsure of its position, the United States government reverted to procedures that were used nationally when regulations were contemplated, a period of public comment“ (Mathiason/Kuhlman 1998a).

Das Dokument hielt zwar fest, dass „the government has not endorsed any plan at this time“, liess allerdings keine Zweifel aufkommen, dass die Regierung eine Lösung bevorzugte, bei der es am Privatsektor liegen würde „to develop stable, consensus-based self-governing mechanisms for domain name registration and management“ (DoC 1997). Dies geschah in Übereinstimmung mit dem ebenfalls anfangs Juli 1997 von Bill Clinton und seinem Vize Al Gore verabschiedeten *Framework For Global Electronic Commerce*, als dessen Hauptarchitekt wiederum Ira Magaziner gewirkt hatte. Als überragende Maximen der

künftigen amerikanischen Internetpolitik waren dabei die Konzepte des „private sector leadership“ und „governments do no harm“ definiert worden (Clinton/Gore 1997).

Bis Mitte August gingen über 430 verschiedene Stellungnahmen bei der NTIA ein, wobei 93 Prozent aller privaten Rückmeldungen aus den USA selbst und lediglich sieben Prozent aus dem Ausland stammten (Mathiason/Kuhlman 1998b). Mehrheitlich meldeten sich selbstredend Akteure aus dem Internetbereich zu Wort, wie beispielsweise verschiedene Telekomunternehmen, ISPs, alternative Registrierungsstellen oder ihre Verbände, aber auch zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie CPSR oder das CDT.⁴⁸ Als einzige staatliche Behörde ausserhalb der USA kommentierte die Europäische Kommission die Vorschläge. Dabei wiederholte sie ihre bereits bekannte Position: „The Commission supports the principle of an internationally recognised and transparent system of management of the Domain Name System. We consider it imperative to ensure adequate European representation in this system“ (Commission 1997).

Auf der Grundlage der eingegangenen Antworten erstellte die Arbeitsgruppe Magaziners im Herbst 1997 eine weitere Blaupause für ein neues institutionelles Arrangement der Internetverwaltung, die schliesslich am 30. Januar 1998 mit einiger Verspätung publiziert wurde. Wiederum sollte dieser Entwurf als Grundlage für die endgültige Lösung diskutiert und kommentiert werden. Derweil zeigte sich das IAHC weiterhin unbeirrt von den Vorstössen der amerikanischen Regierung und hatte bereits damit begonnen, verschiedene Firmen gegen Bezahlung für die Teilnahme in ihrem eigenen DNS-Regime zu akkreditieren. Auf diese Weise wollten die gTLD-MoU-Strategen ausreichend Druck aufbauen, damit die US-Regierung und NSI keine andere Wahl mehr hätten, als ihre neuen gTLDs in die A-Root aufzunehmen.

4.4.1 Das amerikanische Grünbuch zur Neuordnung der Internet Governance

Mit der Publikation des *Green Papers* setzte die amerikanische Regierung mehrere deutliche Zeichen, wobei die auffälligsten anzeigten, dass sie die ultimative Autorität über die Kernressourcen des Internets ausdrücklich für sich alleine beanspruchte und dem gesamten IAHC-Prozess ein abruptes Ende bereiten wollte: Weder das IAHC, das gTLD-MoU noch CORE wurden mit nur einem einzigen Wort im Vorschlag erwähnt. Gleichzeitig stellte Clinton-Administration aber einen sehr detaillierten Vorgehensplan vor „by which the Federal government will transfer management of the Internet DNS to a private not-for-profit

⁴⁸ Sämtliche 1997 während der ersten Befragungsrunde bei der NTIA eingegangenen Kommentare können unter <<http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/email/>> eingesehen werden.

corporation” (DoC 1998d). Dieses Unterfangen sollte unter besonderer Berücksichtigung von vier zentralen Prinzipien geschehen:

- a. *Stabilität*: Als oberstes Gebot gilt, die fortgesetzte Verlässlichkeit und Sicherheit der Internetinfrastruktur zu wahren; diese darf zu keinem Zeitpunkt gefährdet sein.
- b. *Wettbewerb*: Die Netzverwaltung soll so weit als möglich den Kräften des freien Marktes überlassen werden; unnötige Regulierungen sind unbedingt zu vermeiden.
- c. *Private ‚Bottom-Up‘ Koordination*: Entgegen der herkömmlichen Praxis im Telekommunikationswesen soll die neu zu schaffene Verwaltungsstruktur für das Internet auf der autonomen Selbstverwaltung des Privatsektors basieren. Herkömmliche Mechanismen der Entscheidungsfindung sollen weitestgehend bewahrt bleiben.
- d. *Repräsentation*: Die funktionale und geographische Vielfalt des Internets soll sich in seiner Verwaltungsstruktur widerspiegeln. Die international abgestützte Repräsentation möglichst aller Benutzer- und Anwendergruppen innerhalb der neuen Organisation muss gewährleistet sein.

Auf der Grundlage dieser handlungsleitenden Prinzipien würde die amerikanische Regierung die bis anhin von der IANA praktizierte Obergewalt über die Kernressourcen des Internets schrittweise an die neu zu gründende Firma abtreten und sich schliesslich vollständig aus dem Bereich der Netzverwaltung verabschieden: „The U.S. government would participate in policy oversight to assure stability until the new corporation is established, phasing out as soon as possible and in no event later than September 30, 2000” (DoC 1998d). Die betriebsnotwendigen Funktionen, also die Administration der Namen- und Adressräume sowie die Obergewalt über das System der Zentralserver, sollte dann die geschaffene Organisation in Eigenregie wahrnehmen. Das Hauptquartier der privaten Einrichtung sollte sich in den USA befinden, ihre globalen Handlungen und Verantwortlichkeiten würden weitgehend amerikanischer Rechtssprechung unterliegen. Das Green Paper ging so weit, dass seine Verfasser sogar einen Schlüssel für die Zusammensetzung des 14-köpfigen Direktoriums der anvisierten Firma vorgaben, wobei sie explizit auf den Bedarf einer internationalen Repräsentation verwiesen. Allerdings wurde auch festgehalten, dass „officials of governments or intergovernmental organizations should not serve on the board of the new corporation” (DoC 1998d).

Im Sinne der Einführung von effektiveren Wettbewerbsbedingungen im Domainsgeschäft präsentierte das Green Paper mehrere Politikentscheide und votierte für Konkurrenz sowohl

auf der Registry- als auch der Registrar-Ebene. Demnach sollten fünf neue Registraturstellen (registries) geschaffen werden, wovon jede einzelne einen gTLD zur exklusiven Verwaltung zugesprochen erhielt und mit den anderen Registries in direktem Wettbewerb stand. Verschiedene Registrare (registrars) würden dann um die Entgegennahme von spezifischen Kundenwünschen in allen fünf neuen gTLDs rivalisieren. Ebenso sollten «.com», «.org» und «.net» für die Bewirtschaftung durch konkurrierende Registrare geöffnet werden, wobei NSI seine bisher integrierten Registry- und Registrar-Funktionen voneinander abspalten und in zwei eigenständige Geschäftsbereiche überführen musste.

Je nach dem wie die Ergebnisse des Experiments mit der *Registry-Level-Competition* ausfielen, könnten dann kontinuierlich weitere gTLDs dazukommen. Die geringe Zahl der vorgeschlagenen gTLDs markierte dabei wiederum einen vorsichtigen Kompromiss zwischen denjenigen, die viele neue gTLDs aufschalten wollten und denjenigen, die am liebsten gar keine gesehen hätten. In diesem Zusammenhang verzichteten die Herausgeber des Green Paper vorerst auf ein einheitliches System der Konfliktbeilegung in Markenstreitigkeiten, lehnten eine Mandatserweiterung der WIPO um den DNS-Bereich also ab. Vorläufig sollten die neuen Registraturstellen ihre eigenen Streitschlichtungsmechanismen ausarbeiten, und man würde abwarten, wie sich die Problemlage weiter entwickelte.

Im Endeffekt markierte der von der Clinton-Administration vorgebrachte Entwurf zur Neuordnung des DNS die deutliche Abkehr von der quasi-zentralisierten Verwaltungsstruktur des gTLD-MoUs und bevorzugte ein stärker dezentralisiertes Modell, wie das schon im *Draft Postel* der Fall war (Paré 2000:50). Allerdings hatten jetzt weder die IANA noch Postel zu entscheiden, wann und unter welchen Bedingungen neue gTLDs aufgeschaltet werden sollten; das war einzig und allein Sache der amerikanischen Regierung.

Gegen die drohende Vereinnahmung des Reformprozesses durch die amerikanische Regierung rebellierte Jon Postel am Vorabend der Publikation des Green Papers mit einem unverhüllten Putschversuch: Im Voraus von Magaziner von der besiegelten Staatsintervention unterrichtet, forderte er die Betreiber der 13 Zentralserver des Internets via Email auf, die IP-Adresse des autoritativen A-Rootservers nach seinen Weisungen zu ändern (Intern 1998a). Damit würden kurzerhand alle Domainanfragen nicht mehr an den von NSI verwalteten A-Rootserver gelangen, sondern auf seinen eigenen Computer am ISI in Südkalifornien umgeleitet. Schliesslich nahmen acht Betreiber der Zentralserver, von denen sich mehrere ausserhalb der USA befanden, an Postels „Test“ teil, und für kurze Zeit war er tatsächlich der uneingeschränkte Herrscher über das Internet.

Die von Postel mit seiner „Entführung der A-Root“ (Wired 1998) an die amerikanische Regierung gerichtete Nachricht liess an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig: Er wollte demonstrieren, dass die eigentliche Hoheit über die Kernressourcen des Internets nach wie vor bei ihm und seinen Gefolgsleuten lag und er jederzeit fähig wäre, das Netz nach seinen Vorlieben zu verändern. Dies hätte beispielsweise dadurch geschehen können, dass Postel die vom IAHC vorgeschlagenen gTLDs der A-Root beigefügt hätte, ohne sich von Washington erst dafür ermächtigen zu lassen oder den Weisungen des Green Papers nachzukommen: „Although Postel later downplayed the significance of the event, there can be little doubt that the redirection was a direct challenge to the US government authority“ (Mueller 2002:46). Damit bewies Postel nicht nur, dass er den Anspruch der amerikanischen Regierung auf die volle Autorität über das Internet als nicht gerechtfertigt erachtete, sondern bot einmal mehr einen gehaltvollen Einblick in das egozentrische Selbstverständnis der Ingenieursgemeinschaft der ersten Stunde. Nachdem Magaziner von Postels Aktion unterrichtet worden war, erklärte er umgehend jede ohne explizite Billigung der US-Regierung vorgenommene Mutation der autoritativen DNS-Datenbanken in den Zentralservern für illegal.

Aber auch ausserhalb des *old boys network* polarisierte das Green Paper die verschiedenen Parteien verstärkt und liess die konfliktären Interessen deutlicher in Erscheinung treten. Da es sich beim Grünbuch jedoch nicht um eine verbindliche Politikerklärung, sondern um einen richtungsweisenden Vorschlag der amerikanischen Regierung handelte, erhielten die interessierten Parteien wiederum die Gelegenheit, bis zum 30. März 1998 Position zu beziehen und ihre Kommentare an die NTIA abzuliefern.

Die Tatsache, dass die Clinton-Administration auch für das Grünbuch umfassende Konsultationen mit der Internetgemeinschaft einleitete, war ein deutliches Anzeichen dafür, dass die US-Regierung selbst unter grosser Unsicherheit handelte und offen war, im Prozess zu lernen (Leib 2002). Schliesslich gingen über 650 verschiedene Rückmeldungen⁴⁹ ein, wobei jetzt gut ein Fünftel der Antworten von ausserhalb der USA stammten (Mathiason/Kuhlman 1998a). Im Vergleich zu den rund sieben Prozent ausländischer Stellungnahmen während der ersten Befragungsrunde im August 1997 ein eindeutiger Hinweis, dass die DNS-Problematik in der Zwischenzeit zunehmend international wahrgenommen wurde.

⁴⁹ Eine Liste mit sämtlichen Kommentaren kann eingesehen werden unter: <http://www.wia.org/pub/doc-dns-nprm.html>.

Im Wesentlichen kritisierten die meisten Kommentatoren von ausserhalb der USA das eigenmächtige Vorpreschen der Clinton-Administration scharf und zeigten kein Verständnis für ihre offenkundige Inanspruchnahme der exklusiven Autorität über das Internet: „There was a tendency, in those days, to regard the Internet as ‘an American thing’ despite the essential contributions made to the web's creation by European scientists like Tim Berners-Lee and Jean Cailliau” (Ahlerlert 2000). Vor allem die künftigen Registrare des gTLD-MoU, aus deren Reihen viele in Europa beheimatet waren, sahen sich um ihre Investitionen geprellt und gerieten angesichts der völligen Missachtung ihrer eigenen Aktivitäten in Rage.

Daniel Kaplan, der damalige Vizepräsident des französischen Ablegers der ISOC, brachte die ausseramerikanische Konsternation zum Ausdruck: „Le Département du commerce ne fait pas mystère de son intention d'imposer l'application de la loi américaine dans tous les cas de figure ou cela est possible. La proposition de l'IAHC est la seule chance de rééquilibrer le pouvoir sur l'Internet en faveur des non-américains” (Kaplan 1998). Bezeichnenderweise stellten die IAHC-Aktivisten und gleichzeitigen Kritiker des Green Papers den Privatisierungsvorstoss der amerikanischen Regierung als eigentliche Verstaatlichung des Internets dar, demgegenüber sie ihr eigenes Modell als genuine Selbstregulierung der Internetakteure kontrastierten (Mosquera 1998). Die meisten ausländischen Meinungserklärungen beanstandeten denn auch das Fehlen einer angemessenen internationalen Repräsentation, die extrem kurze Konsultationsfrist und die entsprechend kontroverse Stellung der amerikanischen Staatsmacht im anvisierten Arrangement.

Dagegen zeigten die Interessengruppen aus den USA überwiegend Verständnis für die Vorgehensweise ihrer Regierung und lobten das Green Paper als akzeptablen Kompromiss für den zerstrittenen Privatsektor. Ihre Stellungnahmen beschränkten sich auf Detailfragen, wobei manche Kommentatoren auf den Wunsch einer stärkeren Vertretung ihrer eigenen Interessengruppen hinwiesen. Nur vereinzelt erwähnten sie die Notwendigkeit einer verstärkten Internationalisierung der neu zu schaffenden Netzbehörde. Extreme Stellungnahmen votierten sogar für einen kompletten Ausschluss ausländischer Interessen: „The Internet started in the US and all of it's various regulatory bodies are under contract to the US Government. For the time being this is an issue sovereign to the US which just happens to have external ramifications” (Allisat 1998). Abgesehen von einigen wenigen Aussagen dieser radikalen Art lassen sich die übrigen Reaktionen auf das Green Paper aber folgendermassen auf den Punkt bringen: „It is evident that while there is the beginning of a rough consensus on some general principles, there is no consensus on details. There is a

general understanding that governance should be international and self-regulating, but no agreement on the mechanisms” (Mathiason/Kuhlman 1998a).

Die grundlegenden Interessenlagen der vielen verschiedenen Akteure zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Green Papers fasst der nachfolgende Überblick in Anlehnung an Mitlton Mueller (2002) zusammen.

Abbildung VIII: Involvierte Akteurgruppen mit ihren jeweiligen Interessen in die DNS-Reform anfangs 1998

- a. **Amerikanische Regierung:** Die amerikanische Regierung verkörpert ein uneinheitliches Gebilde, dessen Departemente verschiedenen Interessengruppen unterschiedlichen Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern bieten. Entsprechend amtierte die Regierung zuweilen als Vermittlungsinstanz zwischen dem gespaltenen amerikanischen Privatsektor. Zum anderen verfolgte die Regierung gegen aussen in erster Linie die Maxime, ausländischen Interessen und internationalen Organisationen keine allzu weit reichenden Kontrollbefugnisse über das Internet abtreten zu müssen.
- b. **Europäische Union (Kommission):** Angesichts der erwarteten Wohlfahrtsgewinne des Ecommerce versuchte sich die EU als eigenständiger Entscheidungsträger in der globalen Internetpolitik zu positionieren. Hierfür mussten die Hegemonieansprüche der USA über das Internet verhindert werden. Zudem erkannte die EU das Internet als Medium von geopolitischer Bedeutung und forcierte massiv den Ausbau einer von den USA unabhängigen Netzinfrastruktur.
- c. **Network Solutions Inc.:** Mit einem Anteil von über 70 Prozent am globalen Domainmarkt versuchte das Unternehmen, vor allem seine exklusiven Verfügungsrechte über die generischen TLDs «.com», «.org», «.net» abzusichern und ihre von der amerikanischen Regierung geschützte Monopolstellung so lange wie möglich aufrechtzuerhalten.
- d. **„Old boys network“ der Internetveteranen:** Die Mitglieder des ursprünglichen Internet-Selbstverwaltungsregimes zielten darauf ab, die historisch gewachsene Kontrolle über „ihr Internet“ aufrechtzuerhalten und gegenüber Interventionsversuchen neu hinzugekommener Interessengruppen, vor allem aber der Regierungen, zu verteidigen. Akteure: ISOC, IANA, IETF, IAB.
- e. **Markenschutzinteressen:** Eine Erweiterung des Namenraums sollte angesichts steigender Transaktionskosten zur Überwachung und Sanktionierung von Markenkollisionen weitmöglichst verhindert und effektivere Mechanismen zur juristischen Durchsetzung von Markenansprüchen über Domain Namen durchgesetzt werden. Akteure: INTA, WIPO.
- f. **Grosse Telekomunternehmen und -ausrüster:** Ein stabil funktionierendes Internet ist die Grundlage für die aufstrebenden Geschäftsaktivitäten dieser Akteurgruppe und deren oberstes Ziel. Da ihre wirtschaftliche Handlungsfreiheit innerhalb eines privat basierten Selbstregelungsarrangements am besten gewahrt bleiben würde, opponierten sie gegen eine verstärkte staatliche Regulierung der Netzinfrastruktur. Akteure: MCI Worldcom, IBM, AT&T, Cisco, GIP.

- g. **Alternative Registrierungsstellen:** Angesichts der explodierenden Umsätze wollten sich diese Akteure ein Stück vom Domainkuchen sichern und forderten die Aufschaltung möglichst vieler gTLDs und damit die Einführung von verstärktem Wettbewerb in der Domainvergabe. Akteure: CORE (gTLD-MoU), AlterNic, PGMedia.
- h. **Internet-Zugangsanbieter:** Da ein funktionierendes Internet die notwendige Grundlage für ihren Geschäftsbereich ist, waren diese Akteure vor allem an dessen fortgesetzter Stabilität bei gleichzeitigem Wachstum interessiert. Ausserdem forderten sie mehr Mitbestimmungsrechte im neuen DNS-Regime, da erst sie den Nutzermassen Zugang zum Cyberspace ermöglichten.
- i. **Zivilgesellschaftliche Gruppen:** Angesichts der weitreichenden Ansprüche der Markenschutzinteressen bestand ihre Mission in erster Linie in der Sicherung der Konsumentenrechte (Meinungsfreiheit, Schutz der Privatsphäre etc.) und der Abwendung einer ungehemmten Kommerzialisierung auf Kosten des Anwenders. Akteure: CPSR, CDT.
- j. **Internationale Organisationen:** Vor allem die ITU, aber auch die WIPO hatten die Startphase des Internets verschlafen und versuchten ihre Mandate nachträglich auf den zukunftssträchtigen Internetbereich auszudehnen. Angesichts der Privatisierungsbestrebungen der amerikanischen Regierung unter Ausschluss von Internationalen Organisationen sahen sie ihre Position gefährdet.
- k. **Andere Regierungen:** Während die meisten Regierungen nach wie vor keine Notiz von der DNS-Problematik nahmen, sahen sich insbesondere die Franzosen, Australier und Japaner durch die im Green Paper zum Ausdruck gebrachten Hegemoniegeleüste der US-Regierung herausgefordert. Sie alle drängten auf eine stärkere Regierungsbeteiligung im entstehenden DNS-Regime, was sie auf Kollisionskurs mit den Amerikanern brachte.

Ausgehend von dieser überblicksartigen Bestandesaufnahme wird im Folgenden vertieft auf die Erklärung der Interessenausgestaltung der involvierten staatlichen Akteure eingegangen. Die resultierende Konstellation wiederum markiert die Ausgangslage für das Verständnis des endgültigen institutionellen Arrangements, wie es sich im amerikanischen Weissbuch für die Internetverwaltung vom 5. Juni 1998 – dem eigentlichen Bauplan für ICANN – niederschlagen sollte.

4.4.2 Die Reaktion der Europäischen Union auf das Green Paper

Die Publikation des Green Papers markierte für die EU die Initialzündung ihrer breiter abgestützten Beschäftigung mit der DNS-Problematik, erkannte sie doch nun die eindeutige Tragweite der amerikanischen Ambitionen. Entsprechend heftig fiel die politische Reaktion der Kommission selbst aus, aber auch einiger zwischenzeitlich aufmerksam gewordener Mitgliedstaaten, insbesondere der französischen Regierung. Das Grünbuch der Amerikaner leitete damit eine verstärkte Regionalisierung und Politisierung der Debatte um die Reform

des DNS ein, wobei sich die Europäische Kommission zusehends als gemeinsames Sprachrohr für die Forderungen der einheimischen Akteure etablierte.

Dem Prozedere der amerikanischen Vernehmlassung zum Green Paper folgend, hätte die Europäische Kommission ihre Stellungnahme wie alle anderen teilnehmenden Akteure – gewöhnliche Einzelpersonen, gesellschaftliche Interessenverbände oder Firmen – über die vorgesehene Website der NTIA abgeben sollen. Eine Sonderbehandlung oder exklusive politische Kanäle waren von der Clinton-Administration nicht vorgesehen. Bereits diese formale Nachlässigkeit der Amerikaner provozierte die europäischen Akteure zu einer ungestümen Reaktion: Christopher Wilkinson schickte die vorläufige Stellungnahme der Kommission erst nach Ablauf der gesetzten Frist per Email nach Washington und nahm darin in keiner Weise Bezug auf die im Green Paper aufgeworfenen Fragen. Diese diplomatische Keule sollte den Verantwortlichen in Washington von vornherein klar machen, dass die EU als ernst zu nehmender Akteur auf dem selben Niveau wie die amerikanische Regierung zu spielen beabsichtigte und sich nicht mit einer Statistenrolle zufrieden geben würde.

Der Verabschiedung einer endgültigen Antwort der EU auf das Green Paper gingen intensive Konsultationen der Kommission mit dem Ministerrat, dem europäischen Privatsektor und verschiedenen nationalen Regierungen voraus. Am 20. Februar 1998 – dem Tag des offiziellen Erscheinens des Grünbuchs im Staatsregister – informierte die Kommission den Ministerrat erstmals von ihrer Absicht, der Clinton-Administration eine schriftliche Stellungnahme zu den vorgebrachten Vorschlägen zu übermitteln. Dabei betonte sie den Umstand, dass „die Verwaltung der Namen und ihrer Domains höchstes kommerzielles und sogar strategisches Interesse gewinnt, da der Zugang zu Zahlen – aber insbesondere zu Namen – die sichtbare Präsenz von Unternehmen im Internet bestimmt. Diese wiederum ist eine Grundvoraussetzung für die Teilnahme am elektronischen Geschäftsverkehr“ (Kommission 1998a).

Angesichts der zunehmenden Bedeutung des Ecommerce und der damit einhergehenden Wohlfahrtsgewinne würde ein Abseitsstehen erhebliche Nachteile für die europäische Internetindustrie, aber auch für die Gemeinschaft als Ganzes, nach sich ziehen. Die DNS-Thematik wurde demnach zu diesem Zeitpunkt in der EU nicht mehr nur als eine vorwiegend technische Angelegenheit betrachtet. Vielmehr war man sich der Auswirkungen entsprechender Regulierungsentscheide auf die künftigen Nutzungsbedingungen und wirtschaftlichen Gewinnpotentiale des Internets sehr wohl bewusst. Die Kommission wies denn auch darauf hin, dass „in der amerikanischen Regierung diese Frage auf höchster

politischer Ebene behandelt wird” und „das Grünbuch dabei offenbar versucht, den Vereinigten Staaten die exklusive Rechtshoheit über das Internet zu verschaffen” (Kommission 1998a). Im Endeffekt ging es also zusehends nicht mehr um die möglichst effiziente Erledigung notwendiger Koordinationsmechanismen, sondern um die Frage, wessen Recht und Regeln in Zukunft auf dem erwartungsgeschwängerten Internet gelten sollte. Dabei wurde augenscheinlich vom Grundsatz ausgegangen, „wer das Netz hat, hat auch die Macht” (NZZ 2001).

Am 25. Februar 1998 veröffentlichte die Kommission einen „Vorschlag für eine Antwort der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf das Grünbuch der amerikanischen Regierung zur Regelung des Internets” (Kommission 1998c). Darin wurde insbesondere die Notwendigkeit einer ausgewogenen und gerechten Beteiligung des internationalen Privatsektors, aber auch der etablierten zwischenstaatlichen Organisationen an der Verwaltung des Internets unterstrichen. In diesem Zusammenhang äusserte die Kommission einmal mehr ihr grosses Erstaunen über die Tatsache, dass die Amerikaner weder die Leistungen der WIPO im Bereich des Markenschutzes, noch die Vorarbeit des IAHC anerkennen wollten. Ihrer Meinung nach sollten diese Ansätze unbedingt weiterverfolgt werden, wobei „die EU voll in alle Entscheidungen eingebunden werden muss, welche die künftige Regelung des Internets betreffen. Dies sollte auf Basis der Kommissionsvorschläge für eine internationale Zusammenarbeit auf dem Feld der weltweiten Kommunikationspolitik geschehen” (Kommission 1998c). Damit schlugen die Politikstrategen in Brüssel erneut den Bogen zu Bangemanns Konzept einer internationalen Charta, wie er sie bereits im Herbst 1997 erstmalig vorgestellt und am 4. Februar 1998 mit seiner Initiative „Globalisierung und Informationsgesellschaft” (Kommission 1998b) wieder belebt hatte.

Im vollen Bewusstsein der Kritik, die sein Konzept noch im Jahr zuvor geerntet hatte, bemühte sich Bangemann bei der Neuauflage anfangs 1998 aber sichtlich darum, nicht den Eindruck zu erwecken, er rede nur wieder die verstärkte Einflussnahme der Regierungen auf die weltumspannenden Kommunikationskanäle herbei. Dennoch blieb seine Initiative im Kern unverändert: Bangemann unterstrich das Gebot einer globalen Abstimmung der Verregelung von digitalen Datennetzen durch die intensivierte Zusammenarbeit zwischen „Behörden, Industrie, Verbrauchern und internationalen Organisationen” (Kommission 1998b). Dies sollte insbesondere in solchen Problemfeldern geschehen, die dringend der Aufmerksamkeit der internationalen Gemeinschaft bedurften: „Darunter befinden sich Themen wie ein Konsens über das Domain-Bezeichnungssystem, ein Abkommen über verbindliche Datenschutzregeln oder die Reduzierung der Kommunikationskosten”

(Kommission 1998b:10).

Indem die Kommission ihren Vorschlag für eine Antwort auf des Green Paper direkt mit Bangemanns umstrittenen Vorstoss verknüpfte, setzte sie auch das entsprechende Signal, unter welchen Rahmenbedingungen sie eine Neuordnung der Internetverwaltung für erstrebenswert erachtete. Dieser Eindruck wurde noch durch den Umstand verstärkt, dass sich Bangemann in einem Pressebericht zur ablehnenden Haltung der EU gegenüber dem Green Paper mit dem Satz zitieren liess, das „instead of going it alone, the US should cooperate with the EU in producing a global charter on Internet governance” (ABC-News 1998).

Zwischenzeitlich war auch die französische Regierung auf die DNS-Problematik aufmerksam geworden. Dies aus dem Grund, weil verschiedene Firmen und private Interessengruppen, vor allem aber die Vertreter der einheimischen ISOC, bei den Entscheidungsträgern in Paris vorsprachen und um Unterstützung gegen die amerikanischen Hegemoniegeleüste baten. Die französische ISOC hatte das gTLD-MoU in Koordination mit mehreren ansässigen Unternehmen – unter anderem der France Telecom – massiv unterstützt und sah sich nun zusehends vor einem politischen wie finanziellen Scherbenhaufen. Ihre Beeinflussungsversuche waren allerdings schnell von Erfolg gekrönt; ein von Premierminister Lionel Jospin gezeichneter Bericht liess schon bald verlauten, dass „such unilateral assertion of American domain-name management supremacy is impermissible” (Jospin 1998). Zudem wurde anfangs März 1998 auch bekannt, dass „French government officials have been discretely lobbying their European counterparts over the last few weeks, seeking to persuade the European Union that a more international body, such as the Geneva-based International Telecommunications Union, should oversee the Internet of the future” (Tillier 1998). Daniel Kaplan, der damalige ISOC-Vizepräsident, unterstützte diese Sicht der Ereignisse mit Erfahrungen aus erster Hand: „I directly contributed to the French government's reaction and to drafting its strategy towards the European Commission (EC). And I discussed with EC officials, who had started drafting a detailed and technical response, in order to transform it into a short, political and rather harsh response to the American Government” (Kaplan 2000). Einige seiner Weggefährten von der ISOC-Frankreich reagierten allerdings weit ungehaltener auf das Green Paper und erklärten öffentlich, dass „if the Americans don't make concessions and engage in a proper dialogue, then there is a risk of a rival Internet being established – one run by Europeans” (Tillier 1998). Da sich ausser den Franzosen praktisch keine anderen Mitgliedstaaten in dieser Sache bei den Brüsseler Entscheidungsträgern engagierten, hatten

die Pariser Diplomaten relativ leichtes Spiel, die Kommission auf ihren Kurs einzuschiessen.⁵⁰

Unter dem Eindruck der scharfen Reaktion der Kommission, aber auch der gereizten Vorstösse der Franzosen, verabschiedete der Ministerrat der EU die endgültige Antwort auf das Grünbuch der amerikanischen Regierung innerhalb der rekordverdächtigen Zeit von knapp zwei Monaten. Inzwischen hatten sich auch die australische und japanische Regierung zu Wort gemeldet und verbündeten sich in ihrer Kritik weitgehend mit dem europäischen Standpunkt (Australia 1998; Telecommunications Bureau 1998).

Die endgültige Antwort des Ministerrats und der Kommission vom 20. März 1998 liess keine Zweifel an der massiven Unzufriedenheit der Europäer mit der amerikanischen Initiative aufkommen: „The possible decisions that are envisaged in the US Green Paper and the structures that would be put in place are of major significance for the global economy. The current US proposals would, in the name of the globalisation and privatisation of the Internet, risk consolidating permanent US jurisdiction over the Internet as a whole” (Council/Commission 1998). Entsprechend unmissverständlich forderten die Brüsseler Entscheidungsträger denn auch wiederholt die angemessene Einbindung aller auf transnationaler und internationaler Ebene relevanten Akteure und verlangten, dass „the future of the Internet be agreed in an international framework” (Council/Commission 1998). Dabei verwiesen die Autoren vor allem auf die WIPO, unterliessen jedoch angesichts der traditionellen Schwierigkeiten der Amerikaner mit der ITU deren spezielle Erwähnung. Andererseits äusserten Ministerrat und Kommission wiederum ihre Verwunderung über die Tatsache, dass der IAHC-Prozess im Green Paper nicht einmal erwähnt wurde und beantragten eine Verlängerung der betreffenden Konsultationen, die innerhalb der gesetzten Monatsfrist keineswegs erschöpfend stattgefunden hätten. Die weitreichendste Forderung der europäischen Stellungnahme bestand jedoch darin, dass die amerikanische Regierung ihre Intervention nur auf denjenigen Akteurkreis beschränken sollte, der tatsächlich ihrer staatlichen Souveränität unterstand. Sämtliche weiterreichende Entscheide müssten dann dem neu zu gründenden, „internationally constituted and representative body” (Council/Commission 1998) überlassen bleiben.

⁵⁰ Ein französischer Diplomat wurde im März 1998 mit der Aussage zitiert, dass „the French position, which strongly opposes any future U.S. exclusivity in owning or running the domains, is supported by the southern countries – Spain and Italy – and, to a certain extent, by Germany. The Scandinavians are more skeptical about adopting a hard-line with Washington as are the British” (Tillier 1998). Obwohl diese Interessenkonstellation der EU-Mitgliedstaaten sehr wohl im Bereich des Möglichen liegt, kann sie im Rahmen dieser Arbeit nicht ausreichend durch Zweitbelege verifiziert werden.

Vor diesem Hintergrund erschliesst sich, dass der Unmut der Europäer nicht in erster Linie auf die geforderte Führungsrolle des Privatsektors im neu zu schaffenden Arrangement abzielte. Denn bereits 1994 hatte der Kommunikationsminister Martin Bangemann in seinem wohl bekannten „Bangemann-Report“ gefordert, dass „the creation of the information society in Europe should be entrusted to the private sector and to market forces“ (Bangemann 1994). Dies geschah aus der Einsicht, dass in „view of the speed of change, the plurality and diversity of the players, the complexity of the technology and the relative efficiency of the profit motive, then self-regulating industry-led bodies are more likely to succeed than traditional forms of public regulation“ (Wilkinson 1998a). Dabei vertrat die EU allerdings schon damals die Ansicht, dass den Aktivitäten des Privatsektors zwar wohlwollend freien Lauf gelassen werden sollte, diese aber dennoch und in jedem Fall von einem verlässlichen Rahmenwerk zwischenstaatlicher Übereinkommen flankiert sein müssten.

Ein derartiger Ansatz wurde in der Folge im europäischen Kreis wiederholt bekräftigt und weiterentwickelt, so zum Beispiel an der bereits erwähnten Bonner Konferenz im Jahre 1997⁵¹, deren abschliessende Ministererklärung dem „Privatsektor bei der Entstehung globaler Informationsnetze eine Schlüsselrolle“ (Kommission 1997) zuordnete. Ihren vorläufigen Höhepunkt erlangte die Vision einer trilateralen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen, privaten und gesellschaftlichen Akteuren schliesslich im erwähnten Vorschlag für eine internationale Internet-Charta (Kleinwächter 1998).

Diese Empfehlung basierte auf der Einsicht, dass die privaten Akteure über ein grösseres Mass an Vertrautheit im Umgang mit den neuen Technologien verfügten und sich daher wirkungsvoller im Aufbau der zukunfts wichtigen Informationsnetzwerke betätigen konnten als staatliche Behörden. Entsprechend machte Martin Bangemann ein Jahr später in einer Präsentation vor dem Schweizerischen Institut für Auslandsforschung in Zürich klar, dass die Kompetenz des postindustriellen Staates vielfach nicht mehr ausreiche, um mit allen akuten Herausforderungen der entstehenden Informationsgesellschaft fertig zu werden: „Wir müssen vielmehr einen Mix schaffen aus Selbstregulierung der Industrie, ihrer Beteiligung auch an der Gesetzgebung, aus der Nutzung technischer Möglichkeiten, und letztlich auch aus traditioneller Rechtssetzung“ (Bangemann 1999).

Andererseits wurde in diesem Zusammenhang auch immer wieder darauf verwiesen, dass nur eine fortschrittliche Industriepolitik der EU einen Platz in den vorderen Reihen der

⁵¹ Europäische Ministerkonferenz „Globale Informationsnetze – die Chancen nutzen“ vom 6.-8. Juli 1997 in Bonn.

Globalisierungsgewinner sichern könnte: „The race is on a global level, notably Japan and the USA. Those countries which will adapt themselves most readily to the changing environment will de facto set technological standards for those who follow” (Kommission 1994).

Die heftige Opposition der Europäer gegen das Green Paper zielte damit nur vordergründig auf dessen spezifische Detailvorschläge ab. Gesamthaft betrachtet konzentrierte sich der Ehrgeiz der EU vielmehr auf die Frage, wer die Kontrolle über den Übergangsprozess zu einem global wirksamen, selbstregulierenden Internetarrangement innehielt. Würden das die Amerikaner alleine sein, so wäre die künftige Einflussnahme der europäischen Akteure auf die globale Internetpolitik empfindlich gestört. Dies wollte man um jeden Preis verhindern. Dieser Standpunkt wurde auch in der Mitteilung der Kommission an den Ministerrat im Vorfeld der gemeinsamen Antwort auf das Grünbuch explizit herausgehoben: „The European Community and the Member States have an abiding interest in the future organisation and management of the Internet because the structures that are put in place will strongly influence the highest level of decision, the extent to which all areas of the world – including Europe – have fair and equitable access to the Internet” (Kommission 1998c).

Dies vor allem aus dem Grund, weil das expandierende Internet zu diesem Zeitpunkt sowohl als Sinnbild wie Motor des globalen Wirtschaftsaufschwungs und dem damit einhergehenden Wachstums- und Beschäftigungspotential auch in Europa betrachtet wurde. Ein Abseitsstehen in der richtungweisenden Ausgestaltung der Netzverwaltung würde sich nachteilig auf die Wettbewerbsposition der EU im Bereich des digitalen Handels auf globaler Ebene auswirken. Zur Verhinderung dieses unerwünschten Resultats musste sichergestellt sein, dass das europäische Regulierungsmodell, eben die Einbettung der transnationalen Aktivitäten der Privatakteure in ein zwischenstaatlich verfasstes Regelwerk, auch im Reformprozess des DNS gebührende Berücksichtigung fand.

4.4.3 Die amerikanische Sichtweise des Green Papers

Seit der Publikation ihres programmatischen „Framework for Global Electronic Commerce” im Juli 1997 empfahl die Clinton-Administration der internationalen Staatengemeinschaft die Devise des „hands off the Internet” als einigenden Schlachtruf, wollte sie die enormen Potentiale des digitalen Zeitalters voll ausschöpfen. In der Folge bemühten sich amerikanische Diplomaten und Industrievertreter in einer Vielzahl von internationalen Foren und Konferenzen unermüdlich darum, die Handelspartner von den unzweifelhaften Vorteilen ihres Ansatzes für ein florierendes Internet und somit eine blühende Weltwirtschaft zu überzeugen (Bessette/Haufler 2001). Die Veröffentlichung des Grünbuchs zur Neuordnung

der Internetverwaltung und die darin zum Ausdruck gebrachte Herangehensweise stellte denn auch eine unmittelbare Begleiterscheinung dieses gesteigerten Aktivismus dar und muss vor seinem Hintergrund betrachtet werden.

Ihr Erfolgsrezept für die globale Internetwirtschaft leiteten die amerikanischen Strategen von fünf zusammenhängenden, auf neoliberalen Konzepten fussenden Handlungsprinzipien ab (Clinton/Gore 1997):

1. *The private sector should lead:* Aufgrund des offenkundigen Wissensvorsprungs und der bereits bestehenden Interaktionsstrukturen zwischen privaten Akteuren müssen die ökonomischen Anreize zur fortgesetzten Innovation und Investition des Privatsektors in das Internet und seine Applikationen weiter gefördert werden.
2. *Governments should avoid undue restrictions:* Da die Gefahr besteht, dass Regierungen nur langsam und mit altmodischen Ansätzen auf die sich rapide entwickelnden Herausforderungen des Internets reagieren, müssen sie schädigende Regulierungen und Interventionen vermeiden. Die Weiterentwicklung der netzbasierten Wirtschaft und Infrastruktur muss den Kräften des Marktes überlassen werden.
3. *Governmental involvement should be minimalist and consistent:* In Bereichen, die der staatlichen Aufsicht bedürfen, muss sich die Rolle der Regierungen auf die Festsetzung von verlässlichen Rahmenbedingungen beschränken, innerhalb derer dem Privatsektor freie Hand zur Selbstregulierung überlassen wird.
4. *Governments should recognize the unique qualities of the Internet:* Die dezentralisierte Architektur sowie die damit verbundene „bottom-up“-Organisation der Internetakteure hat sich als richtig erwiesen. Traditionelle Regulierungsmodelle aus dem Zeitalter des Telekommunikations-, Radio- und Fernsehwesens greifen für das Internet nicht mehr.
5. *Electronic Commerce over the Internet should be facilitated on a global level:* Das Internet ist ein genuin weltumspannendes Medium; daher sollten die obengenannten Prinzipien ungeachtet der verschiedenen nationalen Jurisdiktionen zum Tragen kommen.

Um die Möglichkeiten eines pulsierenden Internets voll zu verwirklichen, müssten die Regierungen nach Ansicht der Amerikaner also eine dezidiert nicht-regulative, marktorientierte Haltung zum globalen Medium einnehmen, welche die Entstehung von transparenten und voraussagbaren Bedingungen quasi naturwüchsig (bottom-up) erleichterte. Dies konnte am effektivsten, griffigsten und kostengünstigen geschehen, wenn die notwendigen Verantwortlichkeiten weitestmöglich den bereits mit dem Internet und seinen

Eigenheiten vertrauten Privatakteuren überantwortet würden. Hatte man dieses Ziel erst einmal erreicht, war eine fortgesetzte Steuerungsrolle der Regierungen nicht weiter notwendig. Vielmehr sollten sich die staatlichen Akteure dann vollständig aus dem Internetbereich zurückziehen: „Many believe the industry itself is the most competent party to address the complex, emerging issues posed by the new information economy, certainly more competent than government bureaucrats. For the true believers in the industry, the success of new information technologies such as the Internet is due in large part to the lack of interference by government, since government regulators simply lack the capability to deal with the rapid change and complex issues of the new economy” (Bessette/Haufler 2001).

Zur Untermauerung ihres angepeilten Vorgehens zitierten amerikanische Repräsentanten immerzu beeindruckende Zahlen aus dem innenpolitischen Kontext und stellten die amerikanische Volkswirtschaft als Erfolgsgeschichte einer dezidiert internetorientierten Industriepolitik dar. So auch Ira Magaziner an einer Konferenz der Bertelsmann-Stiftung in Gütersloh für das Jahr 1998: „About 40% of the real growth of the US economy is due to the physical building out of the Internet. And if you add the effect of electronic commerce, the figure is well over half of the growth in our economy. We now have the lowest unemployment rate that we've had in over 40 years” (Magaziner 1999). Dass es angesichts der durchschlagenden Errungenschaften der heimischen Industrie ausgerechnet an der Clinton-Administration liegen würde, den Übergang zu einem kompetitiven Umfeld auch auf globaler Ebene zu moderieren, ergab sich dabei für die amerikanischen Politiker gezwungenermassen.

In den Augen der US-Regierung verkörperte das Internet ein rohes Ei, das auf keinen Fall durch vorschnelle oder unüberlegte Eingriffe zerschlagen werden durfte, und dafür musste sie sorgen. Diese Sichtweise wurde von den aufstrebenden Internetkapitänen des Silicon Valley denn auch gebührend unterstützt, welche die grosse Zurückhaltung Washingtons in den höchsten Tönen lobten und für die Innovationsdynamik im Cyberspace mitverantwortlich machten: „Old, outdated, national regulatory models should not be applied to the Internet. Instead, new international and non-governmental approaches to policy must be developed, that will be flexible enough to keep pace with the rapid evolution of technology and the marketplace” (GIP 1999, siehe auch Levine et al. 2000).

Gleichzeitig rätselten die europäischen CEOs in Seminaren intensiv über die Geheimnisse des offensichtlichen Erfolgs der amerikanischen Wirtschaft. Für die europäischen Verhältnisse exemplarisch brachte ein holländischer Manager diese Einstellung zum Ausdruck: „The region's research universities don't spin off a lot of successful companies, inflexible labor

laws make it hard to hire and fire people, and high taxes on stock options hinder startups from attracting talent. Worst of all, risk taking and failure are taboo. Fixing these problems takes more than money – it requires a cultural shift“ (Hibbard 2000). Die Augen der Geschäftsführer waren also untätigst auf die amerikanische Wirtschaft gerichtet um es ihnen mit etwas Glück vielleicht doch noch gleich tun zu können. Ebenso charakteristisch für die damalige Gemütsverfassung in den Chefetagen der europäischen Konzerne auch der Schlusssatz des oben zitierten Artikels: „ Maybe there’s hope for Europe after all“ (Hibbard 2000).

Das gesteigerte Selbstbewusstsein, das viele Amerikaner aus den offensichtlichen Leistungen ihrer internetbasierten Wirtschaft schöpften, schlug sich denn auch unmittelbar in einem kollektiv gestärkten Vertrauen in ihr eigenes Gesellschaftsmodell und der damit einhergehenden Regulierungstradition nieder. In einer Vielzahl zeitgenössischer Artikel priesen verschiedene Autoren unterschiedlichster Prominenz den ungebrochenen Glauben in die Leistungsfähigkeit eines unbehelligten Privatsektors sowie die Tüchtigkeit des freien Individuums und bekräftigten die externe Überzeugungskraft des amerikanischen Kultur- und Wertesystems: „The American approach to information, broadly conceived, is sweeping the globe at almost light speed, creating a revolution in how people see the world“ (Shapiro 1999:1, siehe auch Cleveland 1997; Burton 1998; Rothkopf 1998; Evans 1999). Dabei schlug die Diskussion jedoch bald einmal in eine unterschwellig nationalistisch-angehauchte Parteinahme für das amerikanische Regulierungsmodell um, dass es zur Sicherung der eigenen Wettbewerbsstellung auf globaler Ebene durchzusetzen galt: „The one country that can best lead the information revolution will be more powerful than any other. For the foreseeable future, that country is the United States“ (Nye/Owens 1996).

Kritische Beobachter aus den USA hatten die skizzierte Wirtschaftspolitik des Trios Clinton/Gore/Magaziner allerdings schon vor ihrer Ausdehnung auf den Internetbereich als unausgegoren und fehl am Platz bemängelt. Als scharfer und wohl prominentester Tadler des eingeschlagenen Kurses exponierte sich der Ökonom Paul Krugman. In verschiedenen Artikeln und Aufsätzen warf er unter anderem auch dem späteren Guru der amerikanischen Internetpolitik, Ira Magaziner, Kurzsichtigkeit und eine verschrobene Weltsicht vor (Krugman 1994 und 1996). Obwohl das Internet in Krugmans Wortmeldungen keine spezielle Erwähnung fand, lenkt seine lautstarke Intervention die Aufmerksamkeit dennoch indirekt auf eine zweite, in der öffentlichen Darstellung weit weniger prominente Funktion der amerikanisch koordinierten Privatisierungsstrategie, nämlich auf die Sicherung der führenden Wettbewerbsposition der USA in einem globalisierten Umfeld.

Die Kritik Krugmans an den propagierten Szenarien amerikanischer Wirtschaftsstrategen wie Lester Thurow⁵², Laura D'Andrea Tyson⁵³, Robert Reich⁵⁴ oder eben Ira Magaziner⁵⁵ war eindeutig: Sie alle wären dem Irrglauben aufgesessen, dass einzelne Nationen wie grosse Firmen gelenkt werden müssten, die auf dem Weltmarkt erbittert miteinander konkurrieren (Krugman 1994). Dabei würde von der nationalstaatlichen Wettbewerbsfähigkeit auf den globalen Märkten nicht nur der Lebensstandard des individuellen Bürgers abhängen, sondern auch der geopolitische Einfluss des jeweiligen Landes oder einer ganzen Region. Angesichts des Zusammenbruchs der Sowjetunion und der zusehends beobachteten Fragmentierung der Weltwirtschaft in konkurrierende Blöcke besass die populäre These der Ökonomisierung der Politik denn auch eine unbestrittene Anziehungskraft (Ruloff/Holitscher 1997). So lobte der frisch gewählte Präsident Clinton etwa das Buch von Tyson mit den Worten: „Laura Tyson's path breaking work on international competitiveness and technology issues, has improved our understanding of what it will take for America to prosper in the new global economy” (Clinton 1992). Ohne an dieser Stelle weiter auf Krugmans Argumentation einzugehen, hielt er den weitherum gelobten Autoren entgegen, dass sich der Wohlstand zumindest grösserer Länder wie den USA vor allem über die Produktivität der Binnenwirtschaft definiere, worauf die nationale Konkurrenzfähigkeit auf den globalen Märkten praktisch keinen Einfluss hätte (Krugman 1994). Dessen ungeachtet bekamen Ira Magaziner wie auch Robert Reich und Laura Tyson bald führende Positionen in der neu bestellten Clinton-Administration.

Allerdings war Krugmans Kritik an Magaziner keineswegs ungerechtfertigt. Denn Letzterer hatte in den Jahren vor seiner Regierungsberufung gut verkaufte Bücher mit den viel sagenden Titeln „The Challenge: America's Struggle for World Markets” (Magaziner 1988) oder „The Silent War: Inside the Global Business Battles Shaping America's Future” (Magaziner/Patinkin 1989) verfasst. Darin vertrat er den Standpunkt, dass sich eine erfolgreiche amerikanische Wirtschaftspolitik auf die Förderung von möglichst effizient wertschöpfenden, international ausgerichteten Industriebereichen zu konzentrieren habe. Und dieses Kriterium traf seiner Meinung nach in erster Linie auf die entstehende High-Tech- und Informationsindustrie zu. Wollten die USA ihre Vormachtstellung gegenüber den Mitbewerbern in der Weltwirtschaft behaupten, so mussten vor allem diese zukunftssträchtigen

⁵² Lester Thurow. 1992. *Head to Head: The Coming Battle Among America, Japan and Europe*. Washington: Morrow&Co.

⁵³ Laura D'Andrea Tyson. 1992. *Who's Bashing Whom: Trade Conflict in High Technology Industries*. Washington: Institute for International Economics.

⁵⁴ Robert Reich und Ira Magziner. 1982. *Minding America's Business: The Decline and Rise of the American Economy*. New York: Harcourt.

⁵⁵ Verschiedene Bücher: siehe im Text weiter unten.

Industriebranche expansiv und aggressiv unterstützt werden (Magaziner/Patinkin 1989). Dabei war es, Magaziners damaliger Denkweise zufolge, die notwendige Aufgabe des Staates, eine aktive Interventionspolitik zu betreiben und für günstige Rahmenbedingungen zu sorgen. Genau so, wie er das später auch als Hauptverantwortlicher für die gescheiterte Reform des Gesundheitswesens der Clinton-Regierung oder auch bei der anvisierten Reform des DNS propagieren sollte.

Vor diesem Hintergrund kann konsistent argumentiert werden, dass Magaziner im Hinblick auf die Reform der Internetverwaltung dieselben Ziele einer strategischen Industriepolitik verfolgte, wie er sie in seinen wegweisenden Publikationen dargelegt hatte. Der Devise der „Neuen Demokraten“ Clintons entsprechend und im Einklang mit dem aufstrebenden Politikstil des sozialdemokratischen „Dritten Weges“ (Third Way), sollte die Stellung der heimischen Industrie in der Weltwirtschaft gefördert werden, indem ihr der Staat erst ein freies Spielfeld bereitete und sich danach zurückzog (Giddens 1998). Die geöffneten Märkte würden damit den konkurrenzstarken amerikanischen Firmen überlassen bleiben, wobei der Kontrolle über die bisher von der IANA wahrgenommenen, bestandeswichtigen Koordinationsfunktionen des globalen Netzes besondere Bedeutung zukam. Allerdings machte dies nur Sinn, wenn es die anderen Regierungen der amerikanischen gleich taten und sich ebenfalls aus diesem Bereich verabschiedeten: „Magaziner argued that running the Internet and its infrastructure is not a job for the US government, or any government“ (Barnett, et al. 2001). Dies wiederum konnte am besten erreicht werden, wenn die US-Regierung die Führungsrolle im Privatisierungsprozess übernahm, wie es die amerikanischen Politikstrategen unter anderem mit ihrem dreijährigen Moratorium der Ecommerce-Besteuerung forderten oder schliesslich auch im Green Paper vorgezeichnet hatten.

Angeichts des grossen technologischen und kommerziellen Vorsprungs der ansässigen Internetindustrie war der amerikanisch konzertierte Rückzug der staatlichen Akteure also nicht nur aufgrund der erwarteten Kosten- und Praktikabilitätsvorteile einer privat gesteuerten Internetverwaltung zweckmässig, sondern passte einwandfrei in Magaziners und der Administration Clintons Weltbild: Die einheimische Internetindustrie würde auf globaler Ebene die besten Entfaltungs- und Gewinnmöglichkeiten geniessen, wenn sie ihren Aktivitäten uneingeschränkten Lauf lassen konnte und dabei nicht von anderen Staaten oder internationalen Organisationen behindert wurde. Dies würde im Endeffekt wiederum der eigenen Gesellschaft und der relativen Wettbewerbsposition der amerikanischen Nation gegenüber konkurrierenden Staaten zugute kommen. Dabei war entscheidend, dass der amerikanische Privatsektor über genügend Einfluss auf die politische Ausgestaltung auch der

zentralen Verwaltungseinrichtungen des Netzes und deren kommerzielle Nutzung verfügte.

Entlarvenderweise wurde Magaziner an einer Internetkonferenz in Cambridge mit dem informellen, jedoch vielsagenden Ausspruch zitiert: „I wanted to have a private, informal, market-based way of organizing the new economy; this was a key strategic objective and reflected the national interest of the USA. There were no other competitors out there” (Crawford 2000). Das Grünbuch der amerikanischen Regierung zur Reorganisation der globalen Internetadministration war aus dieser Perspektive betrachtet somit schlicht Ausdruck einer umfangreichen amerikanischen Politikdoktrin für das angebrochene Informationszeitalter.

Zusammenfassend führte die Publikation des Green Papers dazu, dass sich neben den privaten Akteuren jetzt endgültig auch Regierungen und staatliche Behörden als aktive Teilnehmer mit im Reformprozess etablierten, ihre politischen Positionen definierten und das Zepter übernahmen. Oder um es in den Worten von Christopher Wilkinson auszudrücken: „I think the perception of the IANA function and its significance to the Internet as a whole underwent a sea-change. In 1996, I'd say that it was generally regarded as a rather arcane, technical affair. Somehow, that all changed, and people began to see the organisation responsible for Internet naming, addressing and numbering as emblematic of the organisation of the Internet itself” (zit. nach: Ahlert 2000).

Dies führte in erster Linie zu einem offenkundigen Konflikt zwischen den USA und der EU, welche ihre je individuellen Prioritäten betreffend die bevorzugte Ausgestaltung der künftigen Internetadministration zur Sicherung ihrer staatlichen Eigeninteressen und derjenigen der heimischen Industrie durchsetzen wollten. Die EU favorisierte zwar eine Führungsrolle des internationalen Privatsektors, dieser sollte jedoch in ein übergreifendes Rahmenwerk unter der Ägide von nationalen Regierungen sowie von internationalen Organisationen eingebunden sein und damit den ausgeglichenen Einfluss aller interessierten Akteure sicherstellen. Im Gegensatz dazu bevorzugte die US-Regierung die umfassende Handlungsfreiheit des Privatsektors in der Verwaltung der Internetinfrastruktur, wobei der Übergangsprozess zu einem transnationalen Regime von der amerikanischen Regierung vorgegeben, moderiert und schliesslich kontrolliert werden sollte. Dabei waren sich beide Staaten der zwingenden Vorteile eines privatbasierten Internetregimes auf transnationaler Ebene bewusst. Gleichermassen wollten sie sich jedoch auch im zukunftssträchtigen Bereich des globalen elektronischen Handels so optimal wie möglich positionieren. In der Folge verlagerte sich die Aushandlung des endgültigen institutionellen Designs der Internetverwaltung immer mehr auf die zwischenstaatliche Ebene, wobei die US-Regierung

nun zusehends als Sprachrohr der amerikanischen Internetindustrie fungierte, währenddem jetzt die Kommission die europäischen Gesellschaftsakteure vertrat.

4.5 Phase 4: Der „White Paper“-Prozess und die Gründung von ICANN

Aufgrund der vielfältigen Kommentare und politischen Reaktionen, die das Green Paper bei den interessierten Parteien innerhalb und ausserhalb der Vereinigten Staaten hervorgerufen hatte, publizierte die NTIA am 5. Juni 1998 das heiss erwartete Nachfolgedokument, das sogenannte „White Paper“. Das Weissbuch sollte die endgültigen Rahmenbedingungen ausformulieren, innerhalb derer die Internetverwaltung auf ein formaleres, institutionell abgesichertes Fundament gestellt werden konnte. Allerdings wurde das Dokument von der amerikanischen Regierung als ein unverbindliches „statement of policy“ herausgegeben und nicht als ein eigentlicher Gesetzeserlass (notice of rulemaking), wie ursprünglich angekündigt.

Die im White Paper skizzierten Politikerklärungen wiederholten die grundlegenden Prinzipien des Grünbuchs, also Stabilität des Internets, Einführung von wettbewerbsrechtlichen Bedingungen in der Domainvergabe sowie private „bottom-up“-Koordination und internationale Repräsentation. Ebenso sollte die für die Umsetzung dieser Prinzipien verantwortliche, neu geschaffene Internetinstitution (new corporation, NewCo) in den USA beheimatet und juristisch als nicht-gewinnorientierte Firma eingetragen sein.

Trotzdem sorgte das Weissbuch bei vielen Beobachtern für grosse Überraschungen. Die amerikanische Regierung erklärte jetzt nachdrücklich, dass sie ihre bisher eingeforderte Führungsrolle im Privatisierungsprojekt aufgeben und den gesamten Prozess zur Etablierung einer neuen DNS-Verwaltungsstruktur von Beginn weg an den internationalen Privatsektor delegieren wollte. Demnach würde die Clinton-Administration nur mehr einige allgemeine Eckpunkte der bevorstehenden Übergangsphase markieren sowie für einen soliden Start der NewCo sorgen. Alle anderen Politikentscheide sollten die privaten Akteure und ihre noch zu gründende Organisation selbst fällen: Die US-Regierung würde also keine neuen gTLDs einführen, keine konkurrierenden Registrare lizenzieren und keine verbindlichen Weisungen betreffend das konkrete institutionelle Design oder die personelle Zusammensetzung der neuen Einrichtung abgeben, wie sie dies im Green Paper noch getan hatte. Festgehalten wurde ebenfalls, dass „this policy statement is not intended to displace other legal regimes (international law, competition law, tax law and principles of international intellectual property law, etc.) that may already apply“ (DoC 1998a).

Ausserdem erwähnten die Autoren des Weissbuchs die vorgängig geleisteten Arbeiten des IAHC nun explizit in ihrem Text und forderten namentlich die WIPO auf, umgehend globale Konsultationen zur Etablierung eines einheitlichen Streitschlichtungsverfahrens zur Beilegung von Konflikten um Domain Namen und Warenzeichen einzuleiten. Begleitend sollte eine unabhängige Studie über die Auswirkungen von neu aufgeschalteten gTLDs auf die Problematik des Markenschutzes durchgeführt werden.

Die angepeilte Übergangsfrist, die man dem internationalen Privatsektor für die Herausbildung der NewCo gewähren wollte, umfasste insgesamt zwei Jahre; bis zum 30. September 2000 sollte die globale Internetbehörde funktionsfähig sein. Die Clinton-Administration würde dann „transfer to it the functions of IP address space allocation, protocol parameter assignment, domain name system management, and root server system management“ (Mueller 1999b:504).

Zur demonstrativen Bekräftigung der neuen Rückzugspolitik der US-Regierung verliess Ira Magaziner beispielsweise eine im Juli 1998 in Genf abgehaltene Konferenz zur Reform des DNS bereits nach zehn Minuten mit der Aufforderung, dass es jetzt an den versammelten Privatakteuren selbst liegen würde, die DNS-Verwaltung zu organisieren. Das DoC würde einfach vier Monate warten, bis der Privatsektor eine eigenständige Lösung erarbeitet hatte, die den breiten Konsens der beteiligten Interessengruppen widerspiegelte: „If the Green Paper was indicative of an attempt by the United States government to become more directly involved in establishing domain naming policy, the release of the White Paper marked its retreat from this realm. This policy statement clearly shifted the responsibility for the creation of a governance structure onto the private sector“ (Paré 2000:50).

Obwohl das White Paper dem internationalen Privatsektor weit gehende Freiheiten in der Ausgestaltung der neuen Internetbehörde anvertraute, behielt sich die US-Regierung dennoch einige Grundsatzentscheide vor: So sollte das Direktorium der Organisation „international repräsentativ“ zusammengesetzt sein und die funktionale Diversität der verschiedenen „stakeholders“ aus dem Internetbereich ausreichend wiedergeben. Die relevanten Akteurgruppen wurden dabei als die drei geographischen Vergabestellen der IP-Adressen, die Registraturstellen und Registrare von Domain Namen, die Technikergemeinschaft, die Zugangsanbieter und die eigentlichen Internetnutzer identifiziert, einschliesslich kommerzieller Unternehmen, nichtkommerzieller Einrichtungen und individueller Anwender. Regierungsvertreter würden nach wie vor nicht im Direktorium vertreten sein: „The U.S. Government is committed to a transition that will allow the private sector to take leadership

for DNS management. The U.S. continues to believe, that neither national governments acting as sovereigns nor intergovernmental organizations acting as representatives of governments should participate in management of Internet names and addresses” (DoC 1998a). Um so mehr sollte die anvisierte Firma in der Praxis auf der Grundlage von offenen wie transparenten Entscheidungsprozeduren arbeiten, welche ihre Vereinnahmung durch Partikularinteressen verhindern konnten.

Zudem verpflichteten sich die Offiziellen des DoC darauf, dass sie die bestehenden Übereinkommen mit NSI revidieren und spezifische „actions to promote competition” zu unternehmen gedachten, womit vor allem die Öffnung der gTLDs «.com», «.net» und «.org» für konkurrierende Registrare gemeint war. Der bisherige Marktleader NSI würde deshalb angehalten sein „to recognize the role of the new corporation to establish and implement DNS policy” (DoC 1998a).

Das White Paper wurde von den interessierten privaten Akteuren in den Vereinigten Staaten und auch ausserhalb mit allgemeiner Zufriedenheit aufgenommen. Die amerikanische Devise einer international abgestützten, gleichberechtigten Selbstregulierung der Industrie bot ihnen auf den ersten Blick endlich die lang erwartete Gelegenheit, die künftigen Geschicke des Internets in die eigenen Hände zu nehmen. Geradezu enthusiastisch reagierte das „Global Internet Project” (GIP) auf das Weissbuch der Amerikaner, ihrerseits eine internationale Vereinigung von marktführenden Firmen, deren Geschäftsmodelle fundamental auf dem fortgesetzten Wachstum des Internets aufbauten: „The GIP is committed to global private sector leadership in the burgeoning field of the Internet and electronic commerce. The GIP fully supports the creation of a private, competitive system of administering Internet domain names” (GIP 1999). Zu den Mitgliedern dieses schlagkräftigen Wirtschaftszirkels zählten Unternehmen wie AT&T, British Telecom, Fujitsu, IBM, MCI, NEC, Netscape, Oracle oder Sun. Dass die WIPO im Bereich des Markenschutzes nun eine führende Rolle übernehmen würde, freute wiederum insbesondere die Markeninteressen. Zivilgesellschaftliche Gruppierungen erkannten im Aufruf des White Papers, das neue Internetregime durch die Einbindung aller relevanten Akteurgruppen zu legitimieren, die überfällige Demokratisierung der verwachsenen Netzstrukturen und äusserten sich entsprechend zuversichtlich. Demgegenüber sah sich das *old boys network* der Internetveteranen – und mit ihm der Kreis der vermeintlich verschmähten ISOC/IANA/gTLD-MoU-Koalition – vor allem durch die Zusicherung bestärkt, dass die NewCo weitgehend auf den bestehenden Strukturen der IANA aufbauen sollte: „This is not to say, however, that individuals associated with IANA should

not themselves play important foundation roles in the formation of the new corporation” (DoC 1998a). Damit waren Postel und seine Gefährten wieder mit im Geschäft.

Einige Kommentatoren kritisierten allerdings, dass gerade die grosse Unbestimmtheit des Weissbuchs seinen entscheidenden Nachteil darstellte. So bemängelte etwa Robert Shaw von der ITU, dass „much of the White Paper is so ambiguous that the reader has no choice but to invent his or her own meanings. While this perhaps allowed all parties to believe that their particular views were endorsed, this hardly moved us down the road to progress, which requires moving from platitudes to the specific” (Shaw 1999). Die ITU gehörte denn auch zu den eigentlichen Verlierern, wurde sie doch trotz verstärktem Engagement im Text des Weissbuchs wiederum nicht erwähnt. Weitgehend unsicher war überdies auch die künftige Stellung der bisherigen gTLD-Monopolistin NSI. Während das Green Paper NSI noch den fortgesetzten Exklusivbetrieb zumindest der lukrativen Registraturstelle (registry) für die Domänen «.com», «.net» und «.org» zugesichert hatte, müssten diese Bestimmung nun von der anvisierten Internetorganisation neu bestätigt werden. Und dies war angesichts der weit verbreiteten Abneigung gegenüber NSI eher unwahrscheinlich. Dennoch übten sich die NSI-Vertreter in Zweckoptimismus und hofften, dass auch nach der anstehenden Beendigung ihrer Kooperationsverträge mit der NSF Ende September 1998 alles beim Alten bliebe (Kornblum/Macavinta 1998). Klar war auf jeden Fall, dass sie ihr Monopol nicht widerstandslos aufgeben würden.

4.5.1 Die Reaktion der Europäischen Union auf das White Paper

Bereits am 7. Juli 1998, also nur zwei Tage nach der Publikation des White Papers, kamen mehr als 140 Repräsentanten des europäischen Privatsektors, nichtkommerzieller Vereinigungen und einzelner Mitgliedstaaten in Brüssel zusammen, um gemeinsam mit der Europäischen Kommission die jüngste amerikanische Initiative zu beurteilen. Dabei verbuchte die Kommission die weit gehenden Änderungen im Weissbuch als wichtigen Zwischenerfolg ihrer bisher verfolgten Politik: „The EU has welcomed the US White Paper because the US Government has acknowledged many of the concerns and criticisms voiced by the EU and the position has been rectified. The European Commission is consequently recommending the European private sector to participate actively in the implementation phase” (Commission 1998b). Insbesondere lobten die Brüsseler Diplomaten die Entscheidung der US-Regierung, von einer direkten Regulierung des DNS abzusehen und alle anstehenden Beschlüsse dem internationalen Privatsektor und der neu zu schaffenden Organisation zu überlassen.

Allerdings wies die Kommission auch darauf hin, dass einige Punkte des White Papers noch sehr wohl der weiteren Aufmerksamkeit bedurften und die Amerikaner ihre gemachten Versprechungen in der Praxis erst einlösen mussten. Dies vor allem aus dem Grund, weil bis anhin wenig praktische Erfahrung mit der Herausbildung von internationalen privaten Organisationen gesammelt worden war. Darum würde es sich die Europäische Kommission ebenso wie die amerikanische Regierung vorbehalten, jederzeit die Notbremse zu ziehen, sollte sich das Selbstregulierungsexperiment in eine unerwünschte Richtung entwickeln: „Ira Magaziner has been reported as assuring that the US Administration is not going to ,turn into pumpkins on September 30’ – and even if that was an apocryphal remark, I can also assure you, neither shall the European Commission!” (Wilkinson 1998b).

Auf dieser Vorlage verlangte der europäische DNS-Architekt Christopher Wilkinson ungeachtet der ausdrücklichen Rückzugsforderungen der USA, dass sowohl die EU, ihre Mitgliedstaaten, die amerikanische Regierung sowie die geeigneten internationalen Organisationen „should participate in the process of setting up the future organisation and contribute to defining its basic operating principles” (Wilkinson 1998b). Eine Möglichkeit bestünde dabei beispielsweise in der Definition eines wie auch immer gearteten Regierungsbeirats in den Statuten der angestrebten Behörde. Ausserdem würde seiner Ansicht nach die Empfehlung der Amerikaner, dass die neue Netzverwaltung ausgerechnet in den Vereinigten Staaten beheimatet sein sollte, wenig offensichtliche Vorteile bieten und müsse noch genauer überprüft werden.

Zusammenfassend war die Reaktion der EU auf das Weissbuch jedoch durchwegs positiv, und Brüssel forderte den europäischen Privatsektor auf, sich intensiv an der Schaffung des angepeilten Netzorgans zu beteiligen, „ensuring that Europe obtains and maintains the influence and participation that is commensurate with our economic and social interests in this field” (Commission 1998a).

4.5.2 Der IFWP-Prozess

Der internationale Privatsektor interpretierte das White Paper als eindeutiges Mandat der amerikanischen Regierung, die Herausbildung der geforderten Internetbehörde in die eigenen Hände zu nehmen. Entsprechend formierte sich im Juli 1998 das „International Forum on the White Paper” (IFWP). In einer Reihe von öffentlichen Sitzungen und Plenarversammlungen diskutierte fortan das gesamte Interessenspektrum des Internets die möglichst effiziente institutionelle Erneuerung des Domain Namen Systems: „They assumed that the policy statement was an open invitation for the Internet community to set aside their differences and

come together to forge a new consensus on what would be the new organization's structure, powers, and initial Board members" (Mueller 1999b:506).

Im Bewusstsein, dass die Kooperationsverträge zwischen NSF und NSI am 30. September 1998 ausliefen, hielt das IFWP im Verlaufe des Sommers mehrere Treffen ab. Diese fanden zwischen Juli und August 1998 in Reston Virginia, Genf, Singapur und Buenos Aires statt. Ausserdem richtete das IFWP ein elektronisches Diskussionsforum ein, das jedem interessierten Individuum die Möglichkeit zur aktiven Teilnahme bei der Gestaltung der neuen Internetbehörde gab.

Die Vertreter von NSI beteiligten sich von Beginn weg am IFWP-Prozess. Ira Magaziner begrüsst den auf Transparenz angelegten Prozess und sah sich in seinem Wagnis bestärkt, die bewährten Konsensmechanismen des „alten Internets“ auch im kommerzialisierten Zeitalter aufrechtzuerhalten. Dies brachte ihm allgemeines Lob und insbesondere die Hochachtung der ansonsten obrigkeitsscheuen Internetveteranen ein. Als Vertreter der EU beteiligte sich Christopher Wilkinson an den Tagungen, einschliesslich mehrerer Abordnungen der europäischen Internetwirtschaft.

Ungeachtet des ringsum wiederentdeckten Gemeinschaftsgefühls schlugen die IANA und ISOC jedoch einen Sonderweg ein. Die IANA selbst nahm erst an der zweiten IFWP-Konferenz in Genf teil. Bei dieser Gelegenheit machte sie unmissverständlich klar, dass IANA/ISOC keineswegs darauf aus waren, die Ergebnisse des IFWP abzuwarten und diese als Grundlage für die Bildung der neuen Behörde zu akzeptieren. Vielmehr präsentierte Jon Postel der versammelten Internetgemeinde völlig überraschend einen ersten Entwurf der Statuten (bylaws) für die NewCo, den er gemeinsam mit seinem Anwalt Joe Sims ausgearbeitet hatte (Postel 1998c). Gemäss Postel sollte das IFWP seinen Entwurf einer „new IANA“ als Basis für alle weiteren Diskussionen behandeln.

Postels eigenmächtiges Vorgehen wurde von den IFWP-Mitgliedern vehement zurückgewiesen. Sie waren der Ansicht, dass einer Diskussion über die konkreten Statuten erst einmal ein Konsens über die grundlegende Verfassung der neuen Behörde vorangehen müsse. Und dies war angesichts der enorm heterogenen Interessenlagen der involvierten Akteure allein schon schwierig genug. In dieser Gemengelage nahm die IANA zwar weiterhin formal am IFWP Prozess teil, Postel arbeitete jedoch trotzdem an der Weiterentwicklung seiner eigenen Statuten. Diese waren der Öffentlichkeit über die Website der IANA zugänglich und sollten dort von allen interessierten Fraktionen kommentiert werden.

Anfang September 1998 konnte der zuweilen etwas chaotisch verlaufende IFWP-Prozess erste Erfolge vorweisen. So hatten sich die verschiedenen Parteien auf die grundlegenden Prinzipien der neuen Organisation geeinigt. Den erarbeiteten Kompromiss wollte man nun an einem Abschlusstreffen in Boston unterzeichnen und in ein formelles Rahmendokument umsetzen, das die endgültigen Statuten und die Gründungsartikel der Internetbehörde enthielt. Doch genau an diesem entscheidenden Punkt brach das IFWP zusammen.

Postel und die Exponenten der ISOC signalisierten den IFWP-Organisatoren kurzerhand, dass sich die IANA nicht mehr für die Ergebnisse ihres Ratifikationstreffens interessiere. Mike Roberts, seines Zeichens Gründungsmitglied der ISOC und späterer CEO von ICANN, brachte dies in seinem berühmten „The Emperor has no Clothes“-Email deutlich zum Ausdruck: „I’m appalled at the convoluted and narcissistic thinking behind the so-called ‚ratification‘ meeting. Thanks but no thanks. My organization will have nothing to do with such an unrepresentative, undemocratic, uninclusive gathering” (Roberts 1998).

Überdies wurde jetzt bekannt, dass Postel und sein Anwalt Sims mit den ihrer Meinung nach wichtigsten Repräsentanten der Internetwirtschaft, also dem GIP und NSI, der Technikergemeinde und ausgewählten Mitgliedern des IFWP-Steuerungsausschusses bereits ein Übereinkommen über die Gründungsformalien der „new IANA“ ausgehandelt hatten. Wie sich später herausstellen sollte, hatten zu diesem Zeitpunkt auch schon Verhandlungen zwischen der amerikanischen und einigen ausländischen Regierungsbehörden, wie etwa der EU oder der australischen Regierung, über die institutionelle Ausgestaltung der künftigen Internetbehörde stattgefunden. Deutlichstes Indiz hierfür war, dass Postels Statutenvorschläge ab ihrer dritten Fassung plötzlich die Klausel enthielten, dass nationale Regierungen und internationale Organisationen durch einen speziell zu schaffenden Regierungsbeirat (Governmental Advisory Committee, GAC) in der neuen Internetbehörde vertreten sein würden. Dass diese Idee nicht von Postel selbst stammte, brachte er durch einen nüchternen Zusatzkommentar zum Ausdruck: „However, as described below, governments will have input through an advisory committee to the Board. In addition, this provision has been amended, especially given the fact that in many cultures the role and reach of governments is larger than is the case in the United States” (Postel 1998c). Oder in anderen Worten: Das GAC war auf Drängen der EU in die Architektur der neuen Internetbehörde aufgenommen worden.

Zur allgemeinen Verwunderung publizierte die IANA denn auch am 17. September 1998 – ausgerechnet mit dem Segen von NSI – eine erste Fassung der NewCo-Statuten mit dem

beinahe zynischen Hinweis, dass „the goal was to capture the best ideas from all sources, including the International Forum for the White Paper (IFWP), the business community, the Internet technical community and other stakeholders” (Postel/Battista 1998). Die neue Internetbehörde würde demnach „The Internet Corporation for Assigned Names and Numbers” (ICANN) heissen, in Kalifornien inkorporiert sein und ihrem Wesen nach „pursue the charitable and public purposes of lessening the burdens of government in providing for the operational stability of the Internet infrastructure” (Postel 1998a). Postels Überraschungscoup markierte gleichzeitig das Ende des IFWP-Prozesses.

Ungeachtet des grossen Aufruhrs, den sein eigenmächtiges Vorpreschen verursacht hatte, sandte Jon Postel am 2. Oktober 1998 im Namen der IANA dem Handelsminister der US-Regierung, William M. Daley, einen leicht überarbeiteten Vorschlag für die Gründung der ICANN mit der Bemerkung: „This organization will be unique in the world – a non-governmental organization with significant responsibilities for administering what is becoming an important global resource” (Postel 1998b). Dabei präsentierte die IANA gleich noch eine vollständige Namenliste der neun Mitglieder des Übergangsdirektoriums. Die handverlesenen Personen würden in einer ersten Phase für den Aufbau der Internetbehörde verantwortlich sein. Ausserdem hatte sich die Koalition um IANA zu diesem Zeitpunkt bereits für einen CEO entschieden, dessen Wahl eigentlich durch das künftige Board vorgesehen war. Es sollte dies niemand anders als Mike Roberts sein, ehemaliger Direktor der ISOC, vehementer Verfechter des gTLD-MoU und an vorderster Front mitverantwortlich für den Zusammenbruch des IFWP.

Der hinter verschlossenen Türen im auserwählten Kreis orchestrierte Selektionsprozess der ersten Direktoriumsmannschaft stand in krassem Gegensatz zu den im White Paper vorgegeben Prozeduren. Dieses unfeine Vorgehen wurde später jedoch von Esther Dyson bestätigt: „I was in Aspen in the summer of ‘98 for a conference. Ira Magaziner was there and also Roger Cochetti from IBM. Both of them came up to me separately and said, I’m not making a request, but if they were to create a board to run this thing, and if you were to be invited to sit on it, do you think you would be likely to accept?” (Barnett, et al. 2001). Nur wenig später wurde Dyson von Postels Anwalt Joe Sims in einem privaten Telefonat als Vorsitzende in das Direktorium der ICANN berufen; Mike Roberts wurde der erste CEO von ICANN (Mueller 1999b). Den nicht eingeweihten Parteien präsentierte die IANA die neuen Board-Mitglieder als *fait accompli*.

Aber auch auf europäischer Seite hatte sich das Personenkarussell bereits heftig gedreht. So war Michael Schneider, Vorsitzender der EuroISPA, von Christopher Wilkinson angefragt worden, ob er sich als künftiges Direktoriumsmitglied zur Verfügung stellen würde. Schneider bejahte, wurde darauf hin jedoch per Email davon unterrichtet, dass auf amerikanischer Seite unerwartet Widerstand gegen seine Nominierung geäußert worden war. Daraufhin zog Schneider seine Bewerbung zugunsten eines weniger kontroversen europäischen Repräsentanten zurück (Schneider 2001).

Die ICANN-Vorlage war indes nicht die einzige Blaupause, die bei der US-Regierung als vermeintliches Konsensdokument der Internetgemeinschaft eingereicht wurde. Weitere Empfehlungen stammten von der Open Root Server Confederation (ORSC), die sich für ein proprietäres Registrierungssystem einsetzte, und von einer aus den Trümmern des IFWP auferstandenen Gruppierung mit dem Namen „Boston Working Group“ (BWG). Dabei bezog die BWG eine fundamental kritische Haltung gegenüber dem von NSI und IANA vertretenen ICANN-Entwurf und der Art und Weise, wie dieser zustande gekommen war. Im Gegenzug forderte die BWG eine direkte Beteiligung der Internetnutzer an der neuen Behörde, was konkret durch deren eigenständige Vertretung im Direktorium geschehen sollte: „We (the Boston Group) do not endorse IANA/NSI draft as it does not incorporate matters which we believe to be significant and which continues to reflect an organizational structure that will have vague lines of accountability, limited, if any, means for individual participation, have a high degree of susceptibility to capture by companies and organizations, and finally is not guaranteed to ever have a membership structure“ (Auerbach 1998).

Nach eingehenden Konsultationen und einer erneuten Runde öffentlicher Anhörungen vor dem amerikanischen Kongress erklärte Magaziner trotz der heftigen Kritik am Vorgehen der IANA, dass das DoC den ICANN-Vorschlag als Grundlage für die neu zu gründende Organisation unterstützen werde: „Die IANA ist tot, es lebe die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers“ (Recke 1999). Doch bevor die amerikanische Regierung ICANN anerkennen würde, müssten die skizzierten Statuten entlang der BWG-Kritikpunkte revidiert, konkret also die Voraussetzungen für eine aktive Einbindung der individuellen Internetnutzer in die Behörde geschaffen werden. Gleichzeitig gab das DoC überraschend bekannt, dass die exklusiven Verträge mit NSI um zwei weitere Jahre verlängert worden waren und damit erst am 30. September 2000 auslaufen sollten. Dennoch würde NSI die ICANN anerkennen müssen, sobald diese ihre Tätigkeit aufgenommen hätte.

Am 16. Oktober 1998 verstarb der Internetpapst Jon Postel unerwartet an den Folgen einer Herzoperation. Damit wurde die ungetaufte ICANN schon vor ihrer Inkrafttretung der wichtigsten Stimme, vor allem aber ihres institutionellen Gedächtnisses beraubt.

Schliesslich kam das handverlesene Übergangsdirektorium der Aufforderung Magaziners nach und veränderte die ICANN-Statuten dergestalt, dass sie sich auf die Einrichtung einer offenen Mitgliedschaftsstruktur für die individuellen Nutzer verpflichteten. Künftig sollte die Hälfte des 18 Personen umfassenden Direktoriums in direkten Wahlen von der Internetgemeinschaft bestellt werden. Dies missfiel aber der Europäischen Kommission, die sich auf den Standpunkt stellte, dass die einzelnen Nutzer alle irgendwo Bürger seien und somit über die gewählten Regierungen in ICANN vertreten sein müssten. Parallele Einflusskanäle seien daher überflüssig (Wilkinson 1998c). Dennoch schickte der EU-Kommunikationskommissar Martin Bangemann am 6. November 1998 einen Brief an den DoC-Repräsentanten William Daley, in dem er die Zufriedenheit der europäischen Union mit der anvisierten Internetbehörde zum Ausdruck brachte: „We have been informed of widespread support for this proposal both from the Member States and from the private sector in Europe. We are pleased with the proposal for international representation on the Interim and Permanent Board, including the criterion that no more than one-half of the total number of members of the Board serving at any given time shall be citizens of any one geographic region” (Bangemann 1998).

Entsprechend anerkannte die amerikanische Regierung am 25. November 1998 die ICANN als diejenige Organisation, die nach Abschluss der zweijährigen Übergangsphase die volle Autorität über die Kernressourcen des Internets erhalten sollte. Allerdings wurde im Kooperationsvertrag zwischen dem DoC und der ICANN auch festgehalten, dass „before making a transition to private sector DNS management, the DOC requires assurances that the private sector has the capability and resources to assume the important responsibilities related to the technical management of the DNS” (DoC 1998b). Wie sich im Nachhinein herausstellen sollte, bedeutete dies de facto nichts anderes, als dass die amerikanische Regierung die ultimative Obergewalt über ICANN so lange beanspruchen konnte, wie sie wollte. Dies tut sie denn auch bis zum heutigen Tag noch, gut vier Jahre nach der Inkrafttretung der Internetbehörde.

4.5.3 Die amerikanische und europäische Sicht auf den White Paper-Prozess

Die Clinton-Administration war ohne Zweifel von der heftigen Reaktion des internationalen Privatsektors, aber auch der ausländischen Regierungen auf das Green Paper überrascht

worden. Vor allem die scharfen Rückmeldungen aus Europa machten klar, dass eine globale Internetorganisation unbedingt der Zustimmung der EU bedurfte, sollte sie überlebensfähig sein und wollte man die Stabilität des Internets nicht gefährden. Hierzu mussten jedoch die geäußerten Bedenken der europäischen Akteure explizit berücksichtigt werden und ihren Niederschlag – wie gefordert – in der konkreten institutionellen Ausgestaltung der neu zu schaffenden Behörde finden. Dies durfte allerdings nur in einem solchen Ausmass geschehen, dass die amerikanischen Interessen an einem privat-basierten, von schädlichem Regierungseinfluss unbehelligten Internet gewahrt blieben.

Vor diesem Hintergrund lassen sich die von der EU im Verlauf des White Paper-Prozesses an die amerikanische Regierung gestellten Ansprüche wie folgt zusammenfassen:

- a. Ausreichende Repräsentation des europäischen Privatsektors im neuen Regulierungssystem auf sämtlichen Ebenen;
- b. Die US-Regierung muss ihre Führungsrolle aufgeben und alle wichtigen Entscheide an die transnational ausgerichtete Internetbehörde abtreten;
- c. Staatliche Akteure müssen insgesamt über verstärkten Einfluss auf die Netzpolitik verfügen, vorzugsweise im Rahmen einer globalen Internet-Charta, mindestens aber über direkte Mitwirkung in der NewCo;
- d. Es sprechen keine Gründe dafür, warum die neue Behörde ausgerechnet in den USA beheimatet sein muss;
- e. Eine individuelle Mitwirkung der Nutzer (At Large Membership, ALM) im entstehenden Internetregime ist unnötig.

Ähnliche Forderungen wurden ebenfalls von der australischen Regierung gestellt, deren Vertreter Paul Twomey den Amerikanern im Falle eines Nichteintretens damit drohte, dass „some Asian countries could choose not to remain within the current Internet structure if they were not given a voice in its control“ (Long 1998). Die Fragmentierung des Internets in verschiedene konkurrierende Teilnetze lag damit im Bereich des Möglichen. Das Zusammenbrechen der globalen Interkonnektivität hätte wohl das schlechtest anzunehmende Ergebnis für alle beteiligten Akteure markiert, insbesondere aber für die boomende US-Internetwirtschaft: „The vast majority of the technical and policy community view splitting the root as the ultimate collapse of Internet stability and a potential doomsday scenario for the globally accessible Internet“ (Feld 2003:351).

In diesem Dilemma erkannte Magaziner, dass er zwar einen subtilen Wechsel in seiner Strategie vornehmen musste, diese unter Umständen jedoch um einiges schlagkräftiger sein konnte als die bisher verfolgte Interventionspolitik. Würde sich die amerikanische Regierung sofort und genügend demonstrativ aus dem Internetbereich zurückziehen, so erreichte er damit mindestens zwei entscheidende Ziele gleichzeitig: Einerseits konnte Magaziner den anderen Akteuren glaubwürdig signalisieren, dass es der Clinton-Administration mit ihrem Privatisierungsvorstoss tatsächlich ernst war. Sie würden daher eher mit der amerikanischen Regierung gleichziehen. Ausserdem konnten auf diese Weise sowohl die Internetcharta-Pläne der EU sowie ihr Drängen auf mehr Mitbestimmung der ITU elegant ausmanövriert werden: „If Internet governance was taken over by a ‚private sector‘ organization, the US could pretend that it was not responsible for the outcome and hence, European demands for the participation of other governments in the decisions could be finessed” (Mueller 1999b:505). Darüber hinaus passte das Schlagwort der „private sector self-regulation” angesichts des scheinbar ungebremsen Siegeszugs neoliberaler Wirtschaftskonzepte nahtlos in den gegenwärtigen Zeitgeist und würde daher über um so mehr Anziehungskraft verfügen (Holitscher 2001c).

Andererseits – aus Magaziners Sicht der wichtigste Punkt – konnte er auf diesem Wege auch sein primäres Ziel erreichen, nämlich die Sicherstellung eines möglichst freien Internetmarktes für die konkurrenzstarken einheimischen Firmen auf globaler Ebene. Damit dies gelingen würde, musste allerdings garantiert sein, dass die künftige Verwaltungsbehörde fest im Griff der ansässigen Interessengruppen, wie etwa dem GIP oder der IANA/ISOC, war. Indem das White Paper die bestehende IANA zum Nukleus für die neue Internetorganisation erklärte, war der erste Schritt in diese Richtung bereits getan. Klar war jedoch auch, dass die Clinton-Administration den ausländischen Regierungsvertretern ihre Zustimmung zum amerikanischen Vorgehen durch mehrere politische und institutionelle Konzessionen erleichtern musste.

In der Folge fanden zwischen Juli und Oktober 1998 mehrere Verhandlungsrunden zwischen Regierungsoffiziellen sowohl der USA, Australiens und der EU statt. Wann, wo und in welcher Form diese Zusammenkünfte genau organisiert wurden, ist weitgehend unklar und aus der Quellenlage nicht ersichtlich. Eindeutig sind jedoch die Ergebnisse dieser, parallel zu den im IFWP ablaufenden Selbstregelungsversuchen des internationalen Privatsektors, durchgeführten Regierungstreffen: Die Clinton-Administration offerierte den europäischen und australischen Repräsentanten die Einrichtung eines Regierungsbeirats der neuen Behörde, wie er später unter dem Namen des Governmental Advisory Committees bekannt gemacht

wurde. Im Gegenzug mussten aber vor allem die Europäer ihre Implementierung von Bangemanns globaler Kommunikationscharta zumindest für den Internetbereich aufgeben.⁵⁶ Dabei galt jedoch wiederum die Maxime der Magaziner, dass die Regierungen keinesfalls über zu viel Einfluss auf die noch nicht existierende Behörde erlangen sollten. Deshalb würde das GAC keine Entscheidungsbefugnis erhalten, sondern dem ICANN-Direktorium nur beratend zur Seite stehen. Wie erwähnt, wurde der WIPO ergänzend die prestigeträchtige Aufgabe angeboten, ein globales Streitschlichtungssystem für Namenkonflikte auszuarbeiten.

Die EU verbuchte die Herausbildung des GAC denn auch umgehend als Erfolg: „In response to the interest of the public authorities world wide, including the EU, the ICANN Bylaws provide for the creation of a Governmental Advisory Committee. The GAC has adopted operating principles that are consistent with the objectives initially envisaged for this body by the EU”(Commission 2000:8). Dabei war jedoch auch nicht zu verkennen, dass die EU mit dieser Lösung nicht ganz zufrieden war. So wies die Kommission ausdrücklich darauf hin, dass „in the event of a significant disagreement between the Board and the GAC, then the current relationship would probably have to be re-visited” (Commission 2000:8).

Doch der GAC-Handel war nicht das einzige amerikanische Entgegenkommen an die Europäer. Diese weigerten sich nämlich beständig gegen die Einbindung der individuellen Internetnutzer in die neue Organisationsstruktur. Ira Magaziner seinerseits glaubte zutiefst an die Richtigkeit der überlieferten Entscheidungs- und Mitwirkungsprozeduren des traditionellen Internets und wollte die ALM unbedingt verwirklichen. Nicht zuletzt stand er auch unter erheblichem innenpolitischen Druck. Entsprechend kaufte er der EU ihre Zustimmung zur ALM durch die Versicherung ab, dass die Europäer drei Sitze im neunköpfigen Übergansdirektorium der ICANN für sich beanspruchen durften und damit über genügend Einfluss auf die Startphase der NewCo verfügen würden. Eine direkte Folge davon war, dass – wie oben dargestellt – bereits hinter verschlossenen Türen um die Namen geeigneter Direktoriumsmitglieder gefeilscht wurde, noch bevor das IFWP sich diesem Thema überhaupt annehmen konnte. Allerdings war die Tatsache, dass die NewCo in den USA beheimatet sein würde, schlicht „non-negotiable” (Holitscher 2000b).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die verschiedenen politischen und institutionellen Konzessionen an die Europäer betreffend die konkrete Ausgestaltung der

⁵⁶ Bangemann gab später die Ausrichtung seiner Internet Charta auf die DNS-Problematik auf und orientierte sie mehr auf den Bereich des elektronischen Handels. Schliesslich sollte auf ihrem Fundament der Global Business Dialogue for Ecommerce, ein transnationales Netzwerk von Internetfirmen mit einem Interesse an gemeinsamen Verhaltensregeln in der Abwicklung des elektronischen Zahlungsverkehrs entstehen.

NewCo nicht wirklich ins Gewicht fielen. Dies vor allem vor dem Hintergrund, dass die Clinton-Administration mit ihrer Devise des „privat sector leadership“ nun doch eigentlich alles Erhoffte erreicht hatte: Das Internet würde von den anderen Regierungen und internationalen Organisationen unberührt bleiben, die heimischen Firmen ein gut vorbereitetes Spielfeld vorfinden, und die ultimative Kontrolle über die Kernressourcen des Netzes konzentrierte sich zudem weiterhin in amerikanischen Händen. Ihre überragende Verhandlungsmacht schöpfte die Clinton-Administration dabei aus ihrer privilegierten Stellung im Problemfeld; denn sie hätte das Selbstregulierungsexperiment jederzeit abbrechen können, wenn sie dies für nötig befand. In diesem Fall wäre alles beim Alten geblieben. NSI hätte die Vergabe der gTLDs weiterhin als Monopol verwaltet; die wegweisenden Entscheidungen zur Weiterentwicklung des globalen Netzes wären auch künftig in den USA getroffen worden.

Die Abläufe der amerikanischen Innenpolitik, die in ihrem Ergebnis den Entstehungsprozess und die Ausgestaltung von ICANN mitbestimmt haben, werden noch immer von unwahrscheinlichen Verschwörungstheorien, offenkundigen Spekulationen und subjektiv gefärbter Interpretation umhüllt.⁵⁷ Unbestritten ist soweit, dass Ira Magaziner die Position der IANA/ISOC als allgemein akzeptierte Exponenten der weltweiten Internetgemeinschaft falsch eingeschätzt hat. Wie dargestellt, waren die Rolle der IANA und ISOC tatsächlich enorm umstritten. Viele Beobachter beschuldigten letztere, in der Reform des DNS nur ihre eigenen Interessen zu verfolgen (Froomkin 2000; Mueller 2000a). Diese bestanden demnach in der uneingeschränkten Hoheit des *old boys network* über die Infrastruktur „ihres Internets“, genau so, wie das die Ingenieure in ihren vorgängig gescheiterten Anläufen mehrmals angestrebt hatten. Dennoch bedurfte Magaziner im unübersichtlichen Feld der verschiedenen Internetgruppierungen eines eindeutig identifizierbaren Partners, mit dem er sich koordinieren konnte. Da IANA/ISOC über einzigartige Expertise in diesem Bereich verfügten und die technisch komplexen Zwänge und Möglichkeiten einer neuen Regulierungsstruktur bestens kannten, bot sich der Aufbau der neuen Internetbehörde auf ihrem Fundament geradezu an. Im Gegenzug hatten IANA/ISOC aus ihren misslungenen Reformversuchen gelernt, dass bei einer Neuordnung der Internetverwaltung kein Weg an der amerikanischen Regierung vorbeiführte und sie mit Magaziner kooperieren mussten.

⁵⁷ Milton Mueller hat als Erster den umfassenden Versuch unternommen, etwas mehr Licht in die verworrenen Aushandlungs- und Beeinflussungsprozesse betreffend die Entstehung von ICANN in der amerikanischen Innenpolitik zu bringen. Beachte dazu: Mueller 1999 sowie Mueller 2002.

Ebenso erwiesen ist die Tatsache, dass die gut organisierten Industrieverbände der amerikanischen Wirtschaft, wie etwa das GIP oder NSI, die amerikanische Regierung unter Druck setzten, sich aus der Reform des DNS herauszuhalten (Simon 1998b). Damit rannten sie bei Magaziner mit seiner dezidiert industriefreundlichen Einstellung offene Türen ein. Überdies hatten zwischenzeitlich verschiedene führende Internetpioniere aus dem Umfeld von IANA/ISOC bei grossen amerikanischen Internetfirmen zu arbeiten begonnen, so etwa Vint Cerf (ISOC) als Vizepräsident bei MCI WorldCom oder Brian Carpenter (IAB) bei IBM, Tony Rutkowski (ehemals ISOC) nahm eine Beratertätigkeit bei NSI auf (Mueller 2002).

Dabei verfügte die schlagkräftige Allianz aus US-Regierung, ISOC/IANA und GIP weitgehend über homogene Interessen: Sie alle wollten ein privatisiertes Internet mit nur begrenztem Regierungseinfluss und gleichzeitig möglichst grossem Handlungsspielraum für die amerikanischen Wirtschaftsakteure auf globaler Ebene. Wie im gescheiterten IFWP-Prozess deutlich zum Ausdruck gebracht, erlaubte die Clinton-Administration der Koalition aus ISOC/IANA/GIP in der Folge unter dem Label der privaten Selbstregulierung, die Aushandlung der konkreten institutionellen Rahmenbedingungen der ICANN sowie die Besetzung des ersten Übergangsdirektoriums weitgehend für sich zu vereinnahmen (Holitscher 2000d). Die Tatsache, dass wichtige Bestimmungen wie die Vorbereitung der ICANN-Statuten sowie die Berufung des Interim Boards hinter verschlossenen Türen ausgemacht wurden, unterstützt diese Sichtweise ebenso wie das Faktum, dass verschiedene Repräsentanten von führenden amerikanischen Internetfirmen wie MCI-Worldcom, IBM oder Cisco bis zum heutigen Tage entscheidende Positionen in ICANN besetzen.

4.6 Das Ergebnis der DNS-Reform: ICANN als institutionelles Abbild der Governancestruktur des Internets

ICANN wurde im November 1998 gemäss Postels Vorschlag als nicht-profitorientiertes, privates Unternehmen gegründet (ICANN 1998a). Als Basis hierfür diente ein Memorandum of Understanding (MoU) zwischen dem amerikanischen Handelsministerium und der eben geschaffenen ICANN selbst (DoC 1998b). Für aussenstehende Beobachter besonders interessant war die Sprachreglung des MoUs: Plötzlich war nicht mehr streng von einem international koordinierten Prozess der Internetprivatisierung die Rede, sondern nur mehr von einem „DNS-Project“ zwischen dem Handelsministerium und ICANN (DoC 1998b). Dieses konnte jederzeit von der amerikanischen Regierung beendet werden, falls die Funktionäre zum Schluss kämen, dass die Internetbehörde ihren Pflichten nicht gewachsen sei.

Die eigentliche Mission von ICANN wurde in den so genannten *Articles*, also den Satzungsstatuten definiert. Sie hielten gleichzeitig auch die allgemeinen Bedingungen fest, deren Vollzug für die erfolgreiche Erledigung der ICANN-Mission – und damit für den Transfer der ultimativen Verfügungsautorität über die Kernressourcen des Internets weg von der amerikanischen Regierung hin zur Internetbehörde – vorausgesetzt wurde. Demnach sollte sich ICANN insbesondere „for the lessening of the burdnes of governments“ einsetzen sowie dem öffentlichen Interesse an der Stabilität des Internets durch die Wahrnehmung von verschiedenen Koordinationsfunktionen verpflichtet sein (ICANN 1998a). Zu ihren primären Obliegenheiten gehörten demnach:

- Die Abstimmung und Festsetzung der technischen Parameter und Protokolle des Internets;
- die Aufsicht über die Internet Protokoll-Adressen;
- die Aufsicht über das Domain Namen System sowie die Bestimmung spezifischer Vorgehensweisen zur Erweiterung des Namenraumes;
- die Aufsicht über das Rootserver-System.

Damit ICANN diese Aufgaben würde wahrnehmen können, musste das hinter verschlossenen Türen erkorene „Übergangsdirektorium“ baldmöglichst die Binnenstruktur der Behörde vervollständigen (siehe Kapitel 4.6.1). In einem zweiten Schritt sollte dann die globale Internetgemeinschaft im Rahmen von ICANN mit der gemeinsamen Politikgestaltung betreffend die DNS-Reform beginnen. Vorerst sollte sich die Aufmerksamkeit dabei schwergewichtig auf die Einführung von Wettbewerb im monopolartig von NSI beherrschten Markt für globale Domänen konzentrieren. Eine weitere wichtige Funktion der Internetbehörde würde zudem darin bestehen „to provide expertise and advice on private sector functions related to technical management of the DNS“ (Commerce 1998). Auf dieser Grundlage sollte ICANN nicht zuletzt in Zusammenarbeit mit der WIPO ein gültiges Verfahren für die schnelle und kostengünstige Beilegung von Domainstreitigkeiten auf globaler Ebene entwickeln.

Schliesslich musste ICANN fortan in regelmässigen Abständen ausführlich über die Fortschritte in ihrem Aufgabenbereich berichten, wobei das Handelsministerium bis zum Abschluss des DNS-Projektes immer wieder neu über die Verlängerung des Kooperationsvertrages entscheiden konnte. Unter dem Strich beauftragte man ICANN damit, unter grossem Zeitdruck ein komplett neues Regime der Internetverwaltung auf überstaatlicher Ebene zu installieren, wie das die vorausgehend gescheiterten Reformversuche der Internetingenieure angestrebt hatten. Gemäss ihrer globalen Ausrichtung charakterisierte

das Gründungsdokument von ICANN das Internet „als ein internationales Netz von Netzwerken, gegenüber dem weder einzelne Nationen, Organisationen noch Individuen Besitzansprüche geltend machen können“ (Hofmann 2002b:26).

Zur Umsetzung ihrer weit reichenden Verantwortlichkeiten stattete man ICANN aber nicht mit eigentlicher Regierungsmacht aus. Ihre Autorität erschloss sich vielmehr aus der exklusiven Kontrolle über die bestandeswichtigen Kernressourcen des Internets, also die Rootserver, den IP-Adressraum und die globalen Top Level Domänen. Diese Verfügungsgewalt wurde ICANN von der amerikanischen Regierung auf der Grundlage des – jederzeit kündbaren – MoUs übertragen. Die konkrete Nutzung und Bewirtschaftung der verschiedenen Internetressourcen sollte ICANN in der Folge mit den jeweils betroffenen Akteuren vertraglich regeln: „ICANNs only power is through contracts with the entities it regulates. They don't have to sign these contracts although they don't get access to the facilities that ICANN oversees, the domain names, for one, unless they do“ (Barnett, et al. 2001).

So mussten beispielsweise die künftig im Domainmarkt konkurrierenden Registrare zuerst das von ICANN aufgesetzte „Registrar Accreditation Agreement“ unterzeichnen, bevor sie ihre Geschäftsstellen eröffnen durften. Dieser Vertrag wiederum verpflichtete die Registrare auf die Einhaltung bestimmter Verhaltensregeln und Vorgehensweisen gegenüber ICANN: „Finally, even though ICANN does not conceive of itself as a regulatory body, it has in fact engaged in a process of regulation by contract, which has resulted in a range of substantive policy making. This has not been done by the issuance of ‚rules‘, but rather through the drafting of private contracts“ (NAIS 2001:21).

Demnach müsste das junge Internetregime in einem ersten Schritt alle für die Stabilität des Internets wichtigen Akteure, wie beispielsweise die Verwalter der länderspezifischen Domänen (ccTLDs), die regionalen Registrare von IP-Adressen (RIRs) und auch NSI vertraglich unter ihre Obhut zu bringen. Erst wenn diese rechtlichen Querverbindungen geschaffen waren, würde ICANN tatsächlich an der Spitze der entstehenden Governancestruktur des Internets stehen (siehe ebenfalls Kapitel 4.6.1). Diese Aufgabe sollte sich im weiteren Verlauf um so schwieriger erweisen, als gewisse Internetakteure nur bedingt aus eigenem Antrieb ein Interesse daran haben konnten, sich der Autorität von ICANN zu unterstellen, insbesondere wenn sie sich ausserhalb der USA befanden.

Zur Umsetzung der vielfältigen Ziele, die ICANN vorgegeben waren und die es jetzt zu erreichen galt, entwarfen ihre Architekten eine *komplizierte Organisationsstruktur*. Deren schematische Übersicht findet sich im Annex 8.3 auf Seite 260.

Als oberstes ICANN-Organ fungierte das *geschäftsführende Direktorium*, das seine Entscheide per Mehrheitsabstimmung verabschieden und die verbindliche Politik der Behörde formulieren sollte. Es setzte sich aus 19 Mitgliedern zusammen. Die so genannt „*unterstützenden Organisationen*“ (Supporting Organizations, SOs) konnten neun Direktoren bestimmen; wiederum neun Direktoren sollten von der globalen Internetnutzerschaft als Kollektiv in direkten Wahlen erkoren werden. Das 19. Mitglied verkörperte der Präsident.

Die drei unterstützenden Organisationen waren als beratende Gremien gedacht. Deren Aufgabe bestand darin, dem Direktorium jeweils zu ihrem speziellen Fachgebiet konstruktive Vorschläge für die Gestaltung der Internetpolitik und -struktur zu unterbreiten:

- Die „Address Supporting Organization“ (ASO) beschäftigte sich mit der Verwaltung der IP-Adressblöcke, also jener Zahlenfolgen, die den vernetzten Computern die gegenseitige Identifizierung im Internet erlauben. Die ASO wurde vom „Address Council“ geführt, der sich aus je drei Vertretern der amerikanischen, der pazifisch-asiatischen und der europäischen Vergabestellen von IP-Adressen zusammensetzte. Der Address Council durfte drei ICANN-Direktoren stellen.
- Die „Domain Name Supporting Organization“ (DNSO) sollte das Board zu Fragen der Verwaltung und Weiterentwicklung des DNS beraten. Wichtigste Aufgabe der DNSO würde die Ausarbeitung funktionierender Rahmenbedingungen für die Aufschaltung neuer gTLDs sowie die Einführung von verbessertem Wettbewerb im Domaingeschäft insgesamt sein. Die DNSO wurde vom „Names Council“ geführt, der ebenfalls für die Ernennung von drei ICANN-Direktoren zuständig war. Der Names Council wiederum bestand aus Vertretern der sieben „Constituencies“ der DNSO. Sie repräsentierten eine Auswahl von verschiedenen Akteursgruppen mit einem vorrangigen Interesse in die DNS-Administration:
 1. die länderspezifischen Registraturen für Domainnamen (ccTLD Registries),
 2. kommerzielle Organisationen,
 3. Registraturen generischer Namenszonen (gTLD Registries),
 4. Internet Service und Backbone Provider,
 5. nicht-kommerzielle Domainnameninhaber,

6. Registrare für Domainnamen,
7. Markenschutzinteressen.

Diesbezüglich stellte die angegliederte General Assembly der DNSO eine deliberative Diskussionsplattform bereit, über welche die jeweiligen – und oftmals konfliktiven – Interessen dieser Constituencies gefiltert werden konnten. Zu den wichtigen Aufgaben der General Assembly gehörte zudem, Kandidaten für die Direktoriumssitze der DNSO zu nominieren. Dabei oblag die endgültige Abstimmung über die Direktoriumskandidaten allerdings dem bereits erwähnten Names Council (Hofmann 2002b).

- Die „Protocol Supporting Organization“ (PSO) war zuständig für die Zuordnung von einzelnen Parametern für Internet-Protokolle, den technischen Standards, die den netzbasierten Austausch von Informationen zwischen Computern regeln. Geschäftsführendes Gremium war der „Protocol Council“, in den mehrere internationale Standardisierungorgane im Tätigkeitsbereich der PSO jeweils zwei Vertreter entsandten. Auch der „Protocol Council“ benannte drei Direktoren.

Während die „Supporting Organizations“ primär technische und kommerzielle Interessen berücksichtigten, sollten als Gegenwicht eine bestimmte Anzahl von Direktoren direkt gewählt werden (siehe vertiefend: Hofmann 2000b:34ff). Diese vertraten die grosse Masse der allgemeinen Internetnutzerinnen und –nutzer auf der ganzen Welt, die so genannte *At-Large-Membership*. Die Integration von unterschiedlichen kulturellen Traditionen und politischen Standpunkten in den Konsensbildungsprozess galt als Voraussetzung für die Legitimität von ICANNs Autorität im Internet (Hofmann 2002b; NAIS 2000). Dankbar aufgenommen wurde dieser Faden auch von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und Organisationen, die nun endlich ihren Fantasien zur Verwirklichung von global-demokratischen Strukturen freien Lauf lassen konnten (Holitscher 2000d; Klein 2001).

Schliesslich wurden im November 2000 die von ICANN vollmundig als erstes demokratisches Experiment im weltumspannenden Ausmass angekündigten Direktoriumswahlen durchgeführt. Allerdings hatte man die Zahl der frei wählbaren Direktoriumsmitglieder zwischenzeitlich wieder auf fünf zurückgestuft – für jeden Kontinent je ein Vertreter.

Die Wahlen selbst verliefen ernüchternd. Nur gerade 160'000 Nutzerinnen und Nutzer registrierten sich weltweit als Wahlberechtigte. Wirklich abgestimmt haben endlich nur um die 24'000 Personen (Holitscher 2000a). Insbesondere in Japan und Deutschland waren die Internetwahlen von gross angelegten Pressekampagnen begleitet, während die

Aufmerksamkeit in anderen Ländern weit weniger hoch ausfiel. Das eigentliche Wahlprozedere wurde per Email und voll elektronisch abgewickelt und war von etlichen technischen Problemen und Unregelmässigkeiten begleitet.⁵⁸ Am Ende standen trotzdem fünf Gewinner fest, die fortan und bis zu den jüngsten Reformen der Internetbehörde die Interessen der Nutzer in ihrer jeweiligen geographischen Einzugsgebiete im Direktorium vertraten.⁵⁹

Schliesslich sahen die ICANN-Statuten die Herausbildung eines *Beratungsausschusses der Regierungen* (Governmental Advisory Committee, GAC) vor. Das GAC sollte die Rolle übernehmen „to provide advice to ICANN on issues of public policy. In particular, the GAC considers ICANNs activities and policies as they relate to the concerns of governments, particularly in matters where there may be an interaction between ICANNs policies and national laws or international agreements” (GAC 1998b). Dabei stand das ICANN-GAC allen interessierten Regierungen offen. Ausserdem sollten ihm mittelfristig auch eine begrenzte Zahl von internationalen Organisationen mit einem unmittelbaren Interesse an der Internetpolitik angehören, wie etwa die ITU, die WIPO oder die OECD. Allerdings wurde dem GAC, entsprechend den White Paper-Vorgaben, nur eine beratende Funktion zugedacht. Seine Vorschläge waren für den ICANN-Vorstand formal nicht bindend.

In den Geschäftsprinzipien definierten die Regierungen folgende strategische Ziele als die Hauptaufgaben des GAC:

- Sichere, zuverlässige und erschwingliche Internetdienste, einschliesslich des stabilen Betriebs und universaler Konnektivität;
- die stabile Entwicklung des Internets im Interesse des Allgemeinwohls für staatliche, private, bildungspolitische und kommerzielle Zwecke weltweit;
- transparente und nichtdiskriminierende Praktiken bei der Reservierung von Internetnamen und -adressen; effektiver Wettbewerb auf allen geeigneten Ebenen und Bedingungen für einen fairen Wettbewerb, die allen Nutzerkategorien Vorteile bringen sollen, wie etwa grössere Auswahl, niedrigere Preise und bessere Dienste, faire Informationspraktiken, einschliesslich Respektierung der Privatsphäre und Fragen zum Verbraucherschutz, sowie Recht auf freie Meinungsäusserung.

⁵⁸ Für eine erschöpfende Abhandlung zur Thematik der At-Large-Membership, den Direktoriumswahlen und den sich dabei ergebenden Problemen siehe: NAIS 2001.

⁵⁹ Für Europa war dies Andy Mueller-Maguhn (6'000 Stimmen), für Nordamerika Karl Auerbach (1'000), für Afrika Nii Quaynor (67 Stimmen), für Asien/Australien/Pazifik Masanobu Katoh (14'000 Stimmen), für Lateinamerika Ivan Moura Campos (1'000 Stimmen). Zur Abschaffung der At-Large-Vertreter siehe auch: S. 157f.

Die skizzierte Organisationsstruktur von ICANN hat sich in der Praxis in vielerlei Hinsicht als schwerfällig und wenig transparent erwiesen und befindet sich in einem andauernden Reformprozess. Kritiker bemängelten wiederholt, ICANN würde mehr dem Trauerbild einer hochtechnokratischen internationalen Organisation gleichen, denn einer auf effiziente Entscheidungsfindung ausgerichteten Privatbehörde (Froomkin 2000; Mueller 2000b).

4.6.1 Im Kreuzfeuer der Kritik: Die ersten Jahre von ICANN

Mit der Gründung von ICANN existierte Ende des Jahres 1998 nicht mehr als eine organisatorische Hülle an der Verwaltungsspitze des globalen Domain Namen Systems, so wie sie im politischen Prozess geformt worden war. Da die amerikanische Regierung im White Paper aus den dargestellten Überlegungen auf eine einseitige Definition detaillierter Bedingungen für die Ausgestaltung sowohl der konkreten Binnenstruktur wie auch der Aussenbeziehungen der Behörde verzichtet hatte, lag der Ball jetzt bei den Direktoren. Ihre Aufgabe bestand in einer ersten Phase vor allem in der Ausarbeitung eines vertraglichen Netzwerkes, dass alle wichtigen Internetakteure – etwa die Verwalter länderspezifischer Domänen oder die RIRs – der obersten Autorität der ICANN unterstellte. Dabei sollte der transnational ausgreifende Arm der privaten Organisation von der höchsten Stufe der Zentralserveradministratoren bis zur niedrigsten Stufe der individuellen Domaininhaber reichen, also die gesamte Wertschöpfungs- und Administrationskette umfassen: „Once end users were forced to go through ICANN-accredited registrars to get «.com», «.net» and «.org» domain names, ICANN could impose economic and trademark-related regulations on registrars as a condition of accreditation“ (Mueller 2002:189). Auf diesen rechtlichen Grundlagen würde in einem zweiten Schritt die Öffnung des NSI-Monopols über «.com» für Mitbewerber, die Einführung eines global gültigen Schlichtungsverfahrens für Domain-Streitigkeiten sowie die Aufschaltung neuer Top Level Domänen entstehen.

Angeichts der entscheidenden und weit reichenden Weichenstellungen, die unmittelbar nach der Gründung von ICANN anstanden wog die Tatsache umso schwerer, dass die ersten Direktoriumsmitglieder hinter verschlossenen Türen bestellt worden waren. Hinzu kam, dass sich die so genannten „Übergangsdirektoren“ anfänglich standhaft weigerten, ihre Sitzungen öffentlich abzuhalten und hinter verschlossenen Türen tagten. Dies ebnete einer Welle hartnäckiger Kritik und angeregter Spekulation den Weg, die bis heute nicht versiegt ist. Beispielsweise wurde heftig darüber diskutiert, inwiefern potente wirtschaftliche Interessen einen übermässigen Einfluss auf die endgültige Vorstandsbesetzung ausgeübt haben, ebenso wie politische Abwägungen und Insiderverbindungen mitspielten.

Obwohl die tatsächlichen Umstände bis heute nicht ganz zu durchschauen sind, steht inzwischen fest, dass Unternehmen wie IBM oder MCIWorldcom direkten Einfluss auf die Direktorenwahl nahmen (Barnett, et al. 2001). Ebenfalls bestätigt ist die Tatsache, dass die Europäische Kommission als Gegenleistung zu ihrer Akzeptanz der direkten Nutzerbeteiligung im Rahmen der At-Large-Membership von der amerikanischen Regierung drei Sitze im Führungsgremium zugesprochen erhielt (Holitscher 2000a). Demgegenüber muss der Einfluss aus den Reihen des IFWPs – ursprünglich als konstituierendes Gremium der globalen Internetverwaltung angetreten – als nicht existent und daher als irrelevant bezeichnet werden.

Das Fernbleiben der Regierungen aus dem ICANN-Arrangement hatte die unangenehme Folgewirkung, dass die Behörde solange über keine eigenständige Finanzbasis verfügte, bis sie die wichtigen Akteure in ihr Regime eingegliedert hatte und von diesen mit Mitgliederbeiträgen gefüttert wurde. Der europäische Privatsektor und insbesondere die hiesigen ccTLDs waren sich allerdings von Beginn weg unschlüssig darüber, worin denn eigentlich der konkrete Mehrwert von ICANN bestand, für den sie zu Kasse gebeten werden sollten. Die wachsende Skepsis gegenüber dem zusammengewürfelten Direktorium nährte ihre Zurückhaltung weiter. Abgesehen von einigen freiwilligen Spenden an die Adresse ICANNs waren die Länderregierungen vorerst zu keinen substantiellen Zahlungen bereit.

Als unmittelbare Folge sah sich ICANN schon bald in eine finanzielle Sackgasse geraten (ZDNN 1999). In dieser brenzligen Situation machten sich führende Vertreter der amerikanischen Internetindustrie auf und initiierten eine Notfinanzierung, welche ICANN die kritische Phase überbrücken helfen sollte. An der Spitze dieser Bewegung taten sich Vint Cerf als Vize-Direktor von MCIWorldcom und John Patrick als Vizedirektor der Internet-Abteilung von IBM hervor (Leib 2002:214). Mit dem Argument, dass „without ICANN the Internet cannot function smoothly and if ICANN fails e-business/e-everything is in jeopardy“ (Cook 1999) versuchten sie ihre Mitstreiter für ein eigenes Engagement zu gewinnen. Dies gelang ihnen insofern, als das GIP als Dachverband einflussreicher amerikanischer Internetfirmen ungefähr 400'000 US\$ an Spenden aufbrachte, IBM alleine über 100'000 US\$ auf das Konto von ICANN einzahlte und MCIWorldcom ein günstiges Darlehen von über 500'000 US\$ sprach (Mueller 2002:195).

Für einige Beobachter erbrachte die finanzielle Hilfe der Industrie in dieser Situation nur mehr deutlich zum Ausdruck, dass ICANN von Beginn weg unter dem Schirm des „Big Business“ stand und von diesem für seine Ziele vereinnahmt würde (Cook 1999). Auf der

anderen Seite argumentierten die Geldgeber selber mit ihrem fundamentalen Interesse an der anhaltenden Stabilität des globalen Internets, hing doch ihr Geschäftsfeld substantiell davon ab. Insofern folgert Volker Leib in seiner Untersuchung treffend: „Das Interesse der im Global Internet Project versammelten Unternehmen an ICANN war zu dem der US-Regierung komplementär, nämlich das dynamische Wachstum des Internet auf der Basis marktnaher Selbstregulierung zu erhalten und Regierungsintervention zu verhindern“ (Leib 2002:215).

Die grösste Herausforderung für die junge Organisation bestand jedoch in der Eingliederung der bisherigen Monopolistin NSI in das entstehende institutionelle Arrangement sowie der Öffnung des Domain-Marktes für mehr Wettbewerb. Entlarvenderweise wurde vorerst auf die sofortige Einführung einer grösseren Zahl von zusätzlichen Top Level Domains verzichtet. Diese hätten von jeweils eigenständigen Registries verwaltet werden können und wären somit in direkter Konkurrenz zum alleinig von NSI bewirtschafteten Namenraum «.com» gestanden. Demgegenüber votierte das Direktorium für eine Aufweichung des NSI-Monopols, indem künftig mehreren eigenständigen Registraren der Verkauf von Namen unter «.com» ermöglicht werden sollte und sich die bisherigen Monopolgewinne auf eine breitere Auswahl von Industrievertreten verteilen. Entsprechend wurde im 11. Anhang des Kooperationsvertrages zwischen dem Wirtschaftsministerium und NSI festgelegt, dass „NSI will, either directly or by contract, develop a protocol and associated software supporting a system that permits multiple registrars to provide registration services within the gTLDs for which NSI now acts as a registry“ (NTIA 1999). Somit mussten willige Mitbewerber erst eine spezielle Software auf Lizenzbasis bei NSI erwerben, die ihnen im Gegenzug gleichberechtigten Zugang zum heiss begehrten Namenraum «.com» gewähren sollte.

Die Motive hinter diesem halbherzigen Schritt waren eindeutig: Indem die Zahl der neuen Top Level Domänen möglichst gering gehalten wurde, versuchten insbesondere die einflussreichen Markenschutzinteressen kollektive Besitzstandswahrung zu betreiben. Ihnen kam eine Beschränkung des Namenraums oberster Stufe entgegen, da sie in diesem Falle die vereinten Kräfte auf die Sicherung ihrer exklusiven Ansprüche in den aktiven Domänen konzentrieren und damit ihre Kontroll- und Durchsetzungskosten möglichst gering halten konnten.

War die Festlegung des Domain-Regimes auf das so genannte „Shared Registration System“ an sich schon umstritten so fiel doch um einiges stärker ins Gewicht, dass zu diesem Zeitpunkt die eigentlich für solche Problemstellungen verantwortliche Unterorganisation von

ICANN, die Domain Name Supporting Organization, noch gar nicht gebildet war (Mueller 2002:186). Die für Aussenstehende nur schwierig nachvollziehbare Prioritätssetzung des Direktoriums, gepaart mit der grossen Geschwindigkeit mit der diese Grundsatzentscheidungen durchgeboxt wurden, führten bald einmal zum Vorwurf der regulativen Vereinnahmung der Internetbehörde durch Partikularinteressen (Holitscher 2000b). Dabei kam den gut organisierten Wirtschaftskräften entgegen, dass sie die zentrale Bedeutung des Domain Namen Systems für ein reibungslos funktionierendes Internet schon relativ früh erkannt hatten und sich folglich über ihre gemeinsamen Interessen einig waren. Angesichts der hohen technischen Komplexität der Materie sowie des Fernbleibens zivilgesellschaftlicher und auch politischer Exponenten höherer Stufe, konnten die potenten Unternehmen praktisch ungestört institutionelle Voraussetzungen schaffen, die ihre künftige Position deutlich stärken sollten.

Im April 1999 bestimmte ICANN fünf Registrare, die während einer Testphase von einigen Monaten über das inzwischen installierte „Shared Registry System“ mit NSI konkurrieren durften. Zu den auserwählten Firmen gehörten America Online, CORE, France Telecom, Melbourne IT und Register.com (Girishankar 1999).

Der ziemlich reibungslosen Wettbewerbseinführung unter «.com» stand entgegen, dass NSI selber nach wie vor eine Sonderposition einnahm. Das Unternehmen hatte bisher keine vertraglichen Bindungen mit ICANN abgeschlossen, sondern unterstand nur der bilateralen Kooperationsvereinbarung mit dem Departement of Commerce aus dem Jahre 1993. Somit operierte NSI nach wie vor ausserhalb des entstehenden Internet Governance-Regimes. Dies äusserte sich beispielsweise darin, dass das Unternehmen zwar den weitaus grössten Anteil an Registrationen in den globalen Top Level Domänen für sich verbuchen konnte, selber aber nicht als Registrar bei ICANN akkreditiert war. NSI musste sich somit nicht an die ICANN-Regeln halten und machte auch keine Anstalten, sich freiwillig deren Autorität unterzuordnen: „Since ICANN at this point consisted of nothing more than nine self-appointed people, many of whom had a long history of hostility to NSI, it was only rational for the company to strenuously resist being incorporated into the regime“ (Mueller 2002:195). Für ICANN und das US-Handelsministerium hingegen war die Eingliederung von NSI eine Frage ersten Ranges, hing doch die Existenz und Glaubwürdigkeit der gesamten Domainverwaltung davon ab.

In der Folge brach zwischen den Parteien ein mit harten Bandagen geführter Kampf aus. Dieser äusserte sich beispielsweise darin, dass NSI die Besitzrechte über sämtliche Daten des so genannten WHOIS-Verzeichnisses für sich beanspruchte und die Mitbewerber von deren

Nutzung ausschliessen wollte. Dabei enthält das WHOIS alle autoritativen Informationen über sämtliche Domaininhaber sowie die zugehörigen technischen und administrativen Parameter. Während die gespeicherten Daten den neuen Registraren den Zugang zu einem enormen Pool potentieller Kunden geöffnete hätte, betrachteten die NSI-Manager die gleichen Daten als ihrem erarbeiteten Kundenstamm zugehörig und erklärten sie darum zu ihrem Eigentum (Wired 1999).

Die Verzögerungstaktik NSIs zum Schutze ihrer dominanten Stellung in einem liberalisierten Markt erhitzte zunehmend die Gemüter, auch in Washington. Schliesslich verstärkte das Departement of Commerce den Druck auf die Firma und drängte sie in ein trialterales Vertragssystem, das sowohl ICANN, NSI selbst und das Wirtschaftsministerium umfasste: „These agreements are the fundamental bargain upon which the new regime was founded, and their implementation starting in November 1999 was the real beginning of the systems operation“ (Mueller 2002:195).

Indem sich NSI der Entscheidungsbefugnis von ICANN unterordnete, erhielt die oberste Internetbehörde endlich weitestgehende „Sanktionsmacht im Domain Namen System, während zugleich die Rolle des amerikanischen Handelsministerium als ‚Autoritäts-Provider‘ für das ICANN-Regime und als Rückfallposition für das eventuelle Scheitern zementiert wurde“ (Leib 2002:217). Im November 1999 konstituierten verschiedene Verträge das juristische Dreiecksverhältnis zwischen DoC, ICANN und NSI:

- DoC-ICANN: Memorandum of Understanding, Amendment 1 (DoC 1999b)
- DoC-NSI: Cooperative Agreement, Amendment 19 (DoC 1999a)
- ICANN-NSI: Registry Agreement (ICANN 1999c); Registrar Transition Agreement (ICANN 1999b), Registrar Accreditation Agreement (ICANN 1999a)

NSI wurde die Anerkennung der Autorität ICANNs zu guten Bedingungen abgekauft: Zwar musste das Unternehmen einen Akkreditierungsvertrag sowohl als Registry- und Registrar mit ICANN unterzeichnen und sich gleichzeitig zu einer einmaligen Finanzspritze von 1.5 Mio. US\$ verpflichten. Dafür würde NSI für vier weitere Jahre – mit der guten Aussicht auf Verlängerung – als exklusive Registry von «.com» und den anderen globalen Top Level Domänen fungieren können. Einzige Voraussetzung hierfür war, dass sie innerhalb von 18 Monaten ihr Registargeschäft vom gleichzeitigen Betrieb der Registry abkopplete. Faktisch konnte sich NSI damit quasi auf unbestimmte Zeit die Marktherrschaft über den globalen Namenraum oberster Stufe sichern, was einige Kritikern dem ursprünglichen Anspruch der Wettbewerbseinführung diametral entgegengesetzt sahen (Hansen 1999).

Kaum war NSI mit aktiver Unterstützung des amerikanischen Handelsministeriums in das entstehende Internet-Regime assimiliert, stiess ICANN an einer anderen Stelle auf nicht minderwertigeren Widerstand, der ihre noch ungefestigte Struktur als private internationale Organisation fundamental in Frage stellte.

Bei der ICANN-Vollversammlung des Jahres 1999 in Los Angeles tauchte ein Dokumentsentwurf des Regierungsbeirates auf, in dem die Verantwortlichkeitsbeziehungen zwischen ICANN, den Regierungen und den länderspezifischen Domainregistraturen neu definiert wurden (GAC 1999).⁶⁰ Dies in Konkurrenz zum seit 1984 geltenden RFC 1591, das die Administration länderspezifischer Top Level Domänen direkt zwischen dem bisher obersten Internetgremium (der IANA) und der jeweiligen Verwalterstelle auf nationaler Ebene regelte (z.B. Switch für die Schweiz). Dabei handelten die länderspezifischen Registraturen ihrer Wahrnehmung gemäss im Auftrag der lokalen Internetgemeinschaft, ohne dass sie von ihren Regierungen hierfür bestimmt worden waren. Damit bei der Verteilung von nationalen Domänen politische Minenfelder möglichst vermieden werden konnten, hielt man sich an die ISO-3166-Liste, welche für jedes Land oder Territorium ein international anerkanntes Kürzel enthielt (z.B. «ch» für Schweiz, «uk» für Grossbritannien).

Entsprechend hatten sich ICANN und die länderspezifischen Registraturen darauf eingestellt, dass verbindliche Verhandlungen über die Delegation oder Re-Delegation von länderspezifischen Domänen einzig zwischen der Internetbehörde selbst und den zugehörigen ccTLDs geführt werden konnten; die Einordnung der ccTLDs in das ICANN-Gefüge stellte denn auch eine erste Priorität dar. In diesem transnationalen Beziehungsgefüge sollte der genuine Charakter der privatisierten Internetverwaltung zum Ausdruck kommen.

In ihrem Entwurf mit dem viel sagenden Namen „Principles for Delegation and Management of Country Code Top Level Domains“ hielten die Regierungen fest, dass „the principles for the management and administration of a ccTLD are ultimately subject to the authority of the relevant government or public authority as recognised in international fora“ (GAC 1999). Damit hebelten die Regierungen nicht nur die eigentliche Administrationsgewalt der ICANN über die länderspezifischen Domänen aus, sondern ignorierten ebenfalls die beanspruchte Legitimationsgrundlage der nationalen Registraturorgane, die sich ihrerseits auf die Gemeinschaft der lokalen Internetnutzer berief. Indem sie die ccTLDs zum Gegenstand des nationalen Interesses erklärten – somit die ultimative Verfügungsgewalt über alle in der ISO-

⁶⁰ Dieser Entwurf wurde bei der GAC-Tagung am 23. Februar 2000 praktisch unverändert abgesegnet und für gültig erklärt.

3166-Liste erwähnten Länder und Territorien beanspruchten – stellten sich die Regierungen selbst an die Spitze des länderbezogenen Bereichs des globalen Domain Namen Systems. Dabei zeigten insbesondere Länder wie Frankreich oder China ein grosses Interesse daran, dass der obrigkeitliche Kontrollanspruch nicht nur für Staaten und nationale Einheiten galt, sondern ebenso politische Territorien umfasste, also die Top Level Domains von Kolonien oder Verwaltungsgebieten der Hoheit des Mutterstaates unterordnete. Dies implizierte auch, dass ICANN nicht selbstständig länderspezifische Domänen verteilte, ohne dass die Regierungen damit einverstanden waren. Damit waren Top Level-Bezeichnungen wie «.tibet» oder «.scotland» von vornweg ausgeschlossen.

Aus dieser unerwarteten Autoritätsbeanspruchung ergaben sich für das noch junge ICANN-System schwerwiegende Konsequenzen. Einerseits müsste sich die Internetbehörde künftig bei sämtlichen Entscheidungen, die potentielle oder direkte Auswirkungen für die länderspezifischen Registraturen hatten, bei den Regierungen rückversichern. Andererseits konnten die Regierungen eigentliche Befehle an ICANN richten und die Re-Delegation der technischen Verantwortung über eine ccTLDs verlangen, wenn sie mit dem gegenwärtigen Betreiber nicht einverstanden waren: „Governments can at any point redelegate a domain if it deems that it no longer ‚has the support of the relevant local community and of the relevant government or public authority as recognized in international fora’ – regardless of any previous agreements, or technical performance standards“ (Van Couvering 1999). Ausserdem verlangten die Regierungen, dass alle Bezeichnungen, die identisch mit Ländernamen oder den Kennzeichen von staatlichen Einrichtungen wie etwa Internationalen Organisationen oder supranationalen Organen waren, von den verfügbaren Namenräumen ausgeschlossen und blockiert wurden.

Obwohl sich ICANN und die länderspezifischen Registraturstellen von Beginn weg entschieden gegen die Überlagerung ihrer bilateralen Beziehungen durch ein trilaterales System unter der Führung der Regierungen wehrten, hat sich der staatlich geforderte Rechtsweg in der Praxis durchgesetzt. Bisher ist es noch zu keinem Fall gekommen, in dem ICANN der expliziten Forderung einer Regierung nach der Re-Delegation eines ccTLDs widersprochen hat.

Mit der unverdeckten Einmischung der Regierungen sahen einige Beobachter den ursprünglichen Gedanken hinter ICANN verraten, nämlich dass die Internetbehörde als private internationale Organisation unter Ausschluss staatlicher Akteure agiere und direkt mit den verschiedenen Exponenten der Internetgemeinschaft handlungsleitende Verträge

abschliesse: „It calls into question ICANN’s status as a bottom-up, private-sector organization and points toward its gradual absorption by governments as an international regime under their direct control“ (Mueller 2001:10). In diesem Zusammenhang wurde insbesondere mit Besorgnis festgestellt, dass das GAC in seinem Satzungsdokument das Internet als eine „public resource“ definiert hatte, für die definitionsgemäss die öffentliche Hand zuständig sei. Mit diesem Sprachgebrauch öffneten sich die Regierungen gezielt den regulativen Zugriff, der ihnen bisher aufgrund des privaten Charakters der weltumspannenden Kommunikationsinfrastruktur verwehrt geblieben war.

Abgesehen von der schwierigen (Selbst-)Positionierung im neu formalisierten Internet Governance-Regime beschäftigte sich ICANN in der ersten Phase ihres Bestehens auch mit konkreten Politikfragen. Hierbei sind an erster Stelle die Einführung eines global gültigen Streitschlichtungsverfahrens für die Beilegung von Konflikten über die Eigentumsrechte an Domain Namen zu nennen⁶¹, sowie die Einführung von sieben neuen generischen Top Level Domänen.

Dass die Erweiterung des Namensraums angesichts der vielen verschiedenen Gruppierungen mit ihren unterschiedlichen Interessen kein einfaches Unterfangen werden würde war bereits bei der Aushandlung des Green und White Papers klar geworden. Gegenüber standen sich auf der einen Seite die finanzstarken Markeninteressen, die den Namensraum zur effizienteren Überwachung ihrer geschützten Warenzeichen möglichst klein halten, bzw. eindeutige Verfahren zur vorgezogenen Blockierung ihrer Marken in den neuen Domänen sichern wollten. Auf der anderen Seite waren die Befürworter eines möglichst breiten Namensraums oberster Stufe angesiedelt, die sich von der unbehinderten Öffnung eine Rückbesinnung auf die technische Funktion des Domain Namen Systems erhofften und damit nicht zuletzt Chancengleichheit für die individuellen Domaininhaber sahen. Mit dieser Diskussion verbunden war schliesslich die Frage, ob die Stabilität des Internets tatsächlich das Vorhandensein nur einer zentralisierten Root verlange, oder ob auch ein verteiltes System von A-Rootservern möglich wäre. Dabei hätte eine Aufspaltung der hierarchischen Struktur die unmittelbare Beseitigung der umfangreichen Kontroll- und Entscheidungsbefugnisse von ICANN selbst über die Organisationsweise des DNS bedeutet, weshalb sich die Behörde standhaft dagegen wehrte. Wertvolle Unterstützung erhielt sie dabei von der amerikanischen

⁶¹ Auf eine genauere Behandlung der Ausarbeitung und Einführung der so genannten „Uniform Dispute Resolution Policy“ wird an dieser Stelle verzichtet. Beachte dazu stellvertretend: Dirk Lehmkuhl, "The Resolution of Domain Names Vs. Trademark Conflicts. A Case Study on Regulation Beyond the Nation-State, and Related Problems," *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 23, no. 1 (2002).

Regierung, die selbstredend ein grosses Interesse an der Schlüsselstellung ICANNs an der Spitze des global verteilten Domain Namen Systems haben musste.

Beim Auswahlprozedere der neuen generischen Top Level Domains wurde erstmals auch die zwischenzeitlich konstituierte Domain Name Supporting Organization (DNSO) miteinbezogen, welche die unterschiedlichen Interessen unter einen Hut bringen musste. In ihrem Bericht sprach sie sich eine Arbeitsgruppe der DNSO für die Einführung von sechs bis zehn neuen gTLDs und eine anschliessende Evaluierung aus. Als Verfahren wurde vorgeschlagen, per „Schönheitswettbewerb“ die neuen Endungen und ihre Registerbetreiber auszuwählen.

Auf die Ausschreibung bewarben sich schliesslich 44 willige Betreiber von globalen Top Level Domänen. Sie alle hatten eine Gebühr von 50'000 US\$ an ICANN entrichten müssen, damit sie beim anschliessenden Begutachtungsprozess durch die Angestellten der Behörde überhaupt berücksichtigt wurden. Dabei beurteilten die Gutachter sowohl die grundsätzliche Idee hinter einer beantragten Domäne, das Geschäftsmodell wie auch die Kapazität des Antragstellers, die mit dem Betrieb einer Registry einhergehenden technischen Anforderungen bewältigen zu können. Der Bericht der Prüfungskommission sollte dem Direktorium schliesslich als Entscheidungsgrundlage für die Auswahl der neuen Namensräume dienen, wobei die Empfehlungen der ICANN-Angestellten im Grunde genommen bereits eine Vorauswahl der Bewerber beinhalteten. So erhielt der Vorschlag einer nur für jugendfreies Material reservierten Top Level Domäne «.kids» im Bericht schlechte Noten und war damit faktisch chancenlos.

Das endgültige Auswahlprozedere ging im Herbst 2000 an der Hauptversammlung der Behörde in Los Angeles über die Bühne. Die Umstände waren chaotisch bis undurchsichtig und das gesamte Verfahren degenerierte zu einem schlechten Schauspiel: Jedem Antragssteller gewährten die Direktoren gerade einmal drei Minuten zur Präsentation der jeweiligen Domäne, wobei die meisten Vorstandsmitglieder den begleitenden ICANN-Bericht noch nicht einmal gelesen hatten. Unter dem grossen Druck der Zeit errichteten die Direktoren virtuelle Töpfe, in die jeder seine favorisierten Vorschläge ablegen sollte. Am Schluss sollten diejenigen Top Level Domänen das Rennen machen, die in den meisten Töpfen zu liegen kamen.

Am Ende einer über sechsstündigen Vorstandssitzung entschieden sich die Direktoren einstimmig für sieben neue gTLDs:

- «.biz» (offen, in direkter Konkurrenz zu «.com»)

- «.info» (offen, als Alternative zu den bestehenden gTLDs)
- «.name» (offen, für individuelle Namen)
- «.pro» (offen, auf bestimmte Berufsgruppen eingeschränkt)
- «.museum» (reserviert für Museen)
- «.aero» (reserviert für die Luftfahrt)
- «.coop» (reserviert für Genossenschaften)

Die von ICANN getroffene Selektion der neuen Top Level Domänen sowie die damit einhergehenden Umstände der Wahl sorgten weitherum für grosse Aufregung und Kritik. Einige Beobachter vermuteten hinter der Auswahl bestimmter Firmen und der Ablehnung anderer Bewerber klientelähnliche Mechanismen. Dies galt insbesondere für das Industriekonsortium „Afilias“, zu deren Vertragspartner sowohl Exponenten der Internet Society als auch Teilhaber der ehemaligen «.com»-Monopolistin Network Solutions gehörten (Holitscher 2001).

Trotz der vielen Misstöne und Unstimmigkeiten wurden die ICANN-Angestellten schliesslich beauftragt, bis zum Ende des Jahres 2000 funktionierende Verträge mit den ausgewählten Betreiberfirmen auszuhandeln, damit die ersten neuen Top Level Domänen möglichst schnell aufgeschaltet werden könnten. Allerdings liess der Abschluss der ersten Vereinbarungen noch bis im Mai 2001 auf sich warten, die beiden Domänen «.info» und «.biz» konnten erst im Spätsommer selbigen Jahres in Betrieb genommen werden. Damit hatte der Zeitrahmen vom Beginn des eigentlichen ICANN-Prozesses zu Beginn des Jahres 1998 bis zur effektiven Aufschaltung neuer Top Level Domänen ganze vier Jahre beansprucht. Ein Resultat, dass jeden Vergleich mit dem von Ira Magaziner als Hauptargument für eine privatisierte Internetverwaltung vorgebrachten „Internet speed“ scheuen musste (Leib 2002:232-235).

4.7 Der steinige Weg zu ICANN 2.0

Zu Beginn des Jahres 2002 hatte der allgemeine Missmut gegenüber ICANN ein solches Ausmass erreicht, dass eine Reaktion des Direktoriums unausweichlich wurde. Die Reihe der Kritikpunkte präsentierte sich lang und wuchs beständig: Hauptsächlich moniert wurden – wie dargestellt – die undurchsichtigen Verfahrenswege und Entscheidungsprozeduren des Führungsgremiums, die anhaltende Blockierung der Nutzerrepräsentation sowie die zusehends arbeitsunfähige Domain Name Supporting Organization. Ebenfalls auf der Beschwerdeliste standen das gestörte Verhältnis zwischen ICANN, den Betreibern der länderspezifischen Domänen (ccTLDs) und den Regierungen, die narzisstische

Selbstbezogenheit der ICANN-Belegschaft oder die von der Internetbehörde insgesamt ausgehenden Zentralisierungstendenzen (Holitscher 2002b; Leib 2002:267). Hierüber gerieten die zentralen Verantwortlichkeiten von ICANN, wie etwa die Evaluation der neuen gTLDs, die Einführung multilingualer Domains oder die Garantie der Internetstabilität an sich, massiv in den Hintergrund. Als Erfolge verbuchen konnte das Direktorium immerhin das weitgehend selbständig funktionierende Streitschlichtungsverfahren (Uniform Dispute Resolution Policy, UDRP) sowie die zunehmende Konkurrenz im Markt der globalen Domainregistrierungen (Mueller 2002:185-203).

Auf internationaler Ebene äusserten verschiedene Regierungsakteure schon seit längerem und immer offener ihren Missmut über die anhaltende Sonderstellung der USA als alleinige Schirmherrin von ICANN (Commission 2000). Seit im amerikanischen Kongress zunehmend Versuche unternommen wurden, das Internet per nationalen Gesetzesentwürfen zu regulieren, keimten im Ausland zusätzlich die Befürchtungen einer weiteren Exterritorialisierung amerikanischen Rechts (Ermert 2001; 2002a). Zudem verstärkte die Bush-Administration ihren Zugriff auf das Herzstück des Internets, den A-Rootserver, seit den Ereignissen des 11. Septembers 2001 eher als dass sie ihn lockerte (de Bony 2000). Vor diesem Hintergrund forderte insbesondere die EU wiederholt hartnäckig „the transfer of responsibilities of the United States over the authoritative Root Zone File to ICANN, under appropriate international supervision by the public authorities“ (European Union 2002).

Im Zentrum der verschiedenen Kontroversen stand nach wie vor die Kernfrage über die eigentliche Mission der ICANN: War diese nur für die technische Koordination der Internetinfrastruktur verantwortlich, eben die Verwaltung des Domain Namen Systems, oder betrieb die Behörde eigentliche Internetpolitik, womit sie Gewinnchancen an konkurrierende Akteure verteilte (Holitscher 2002b; Leib 2001)? Wie immer man diese Frage beantworten wollte, kristallisierte sich doch eines heraus: Eine überlebensfähige ICANN musste mindestens über ausreichend Legitimität verfügen, damit sich die über die ganze Welt verstreuten Internetakteure zur Regelung ihrer gegenseitigen Beziehungen überhaupt an die Organisation wandten und nicht autonom vorgehen (NAIS 2001:7-21). Aber gerade diese notwendige Legitimation schien ICANN vollends abhanden gekommen zu sein.

Als sich aufgrund fehlender Einnahmequellen auch noch die Finanzsituation des Unternehmens dramatisch verschlechterte, sah sich der damalige Vorstandsvorsitzende Stuart Lynn zur Ausarbeitung eines institutionellen Reformplans herausgefordert (Holitscher 2002a). Seinen Bericht mit dem viel versprechenden Titel „ICANN: The Case for Reform“

unterbreitete er am 24. Februar 2002 der Internetgemeinschaft zur Kenntnisnahme (Lynn 2002).

In seiner Analyse stellte Lynn fest, dass ICANN als private Selbstregulierungsbehörde mit ihren stark konsensorientierten Entscheidungsmechanismen den gestellten Herausforderungen schwerlich gewachsen sei: „ICANN was to serve as an alternative to the traditional, pre-Internet model of a multinational governmental treaty organization. The hope was that a private-sector body would be like the Internet itself: more efficient – more nimble – more able to react promptly to a rapidly changing environment and, at the same time, more open to meaningful participation by more stakeholders“ (Lynn 2002:1).

Bei der Ursachenforschung gab Lynn allerdings keineswegs den permanenten Kritikern seiner Organisation Recht, die sie als Spielball von Industrieinteressen und deshalb als intransparentes Gremium brandmarkten (Froomkin 2000; Mueller 1999b). Vielmehr machte der Präsident gerade den Unwillen der wichtigen Interessengruppen, sich dem ICANN-Prozess genügend zu verpflichten, für die gegenwärtige Misere verantwortlich. Hierbei nannte er die Betreuer der 13 weltweit verteilten Rootserver, die regionalen Vergabestellen von IP-Adressen und vor allem die Verwalter der länderspezifischen Länderdomänen (ccTLDs). Sie alle hatten sich bis anhin geweigert, verbindliche Verträge mit ICANN abzuschliessen, die sie unmittelbar der Autorität der Zentralbehörde unterstellten. Da sich aber die gesamte Wirksamkeit des ICANN-Regimes gerade auf diese Vertragsarchitektur abstützen sollte, agierte das Unternehmen über bodenlosem Grund.

Wegen der fehlenden Vertragsbindungen hatte ICANN einerseits nur eingeschränkte Weisungsmöglichkeiten und andererseits entgingen ihr dringend benötigte Mitgliederbeiträge (Lynn 2002). Dies war insbesondere im Falle der ccTLDs katastrophal, sollten diese ursprünglich doch gut ein Drittel des gesamten ICANN-Budgets tragen. Die globale Internetorganisation präsentierte sich anfangs des Jahres 2002 mit einer Mitarbeiterzahl von gerade einmal 15 Personen entsprechend überlastet und finanziell ausgeblutet. Aber auch über die Tatsache, dass die direkt von der Politik ICANNs betroffenen Firmen wie die ISPs oder Backbone-Provider nicht mehr Engagement aufbringen wollten, zeigte sich Lynn enttäuscht.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der anhaltenden Querelen über die nötige Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Interessen bei der Politikgestaltung, befand Lynn das Modell der globalen Selbstregulierung, so wie es in der institutionellen Struktur des ICANN-Gebildes verwirklicht worden war, für „simply not workable“ (Lynn 2002). Seiner Ansicht nach hatte

sich ICANN viel zu stark mit prozeduralen Fragen aufgehalten statt sich auf ihr eigentliches Kerngeschäft – die Verwaltung des DNS – zu konzentrieren.

Entsprechend forderte Lynn künftig einen praktikablen Kompromiss zwischen effektiver Problemlösungskapazität und allfälligen Repräsentationsansprüchen. Angesichts des ursprünglich rein technischen ICANN-Mandats votierte er in seinem Reformvorschlag konsequent für eine ergebnisorientierte Neukonfiguration der organisatorischen Struktur. Dafür erteilte er dem bisherigen Konzept der Input-Legitimation durch direkte Nutzervertretung eine klare Absage. Ganz im Einklang mit dem aufstrebenden Konzept der „technocratic network governance“ (Woods 2002) sollte sich die Legitimation seiner Behörde künftig vor allem durch die überzeugende Qualität ihrer Arbeitsergebnisse ergeben. Folglich müssten in einer reformierten ICANN technischen Belangen verpflichtete Interessengruppen an Einfluss gewinnen, zivilgesellschaftliche Anliegen aber zurückgestuft werden. Konkret bedeutete dies, dass etwa die länderspezifischen Domainverwalter ihre eigene Supporting Organization erhalten sollten, die At-Large-Membership aber abgeschafft würde. „Focus on progress and effectiveness over process“ (Lynn 2002:14) hiess entsprechend das neue Geheimnis des Erfolges.

Stuart Lynn attestierte in seinem Bericht nachdrücklich, dass ICANN regulative Aufgaben wahrnahm, ihre technischen Entscheide zumindest politische Implikationen hatten (siehe dazu auch: Leib 2002:267-272 und NAIS 2001). Dies bedeutete eine deutliche Abkehr von der frühen Unternehmenspolitik, die sich beinahe schon störrisch auf den Standpunkt gestellt hatte, dass die Internetbehörde ausschliesslich für koordinative Belange verantwortlich sei. Als eindeutig regulative Massnahmen identifizierte man jetzt beispielsweise die Einführung von neuen Top Level Domänen, die Aushandlung von Streitschlichtungsmechanismen oder die Ausarbeitung von Akkreditierungsverträgen für neue Domain-Registrare. Nicht zuletzt deshalb musste ICANN als global verantwortliche Instanz über ausreichend Anerkennung bei ihren Regelungsadressaten verfügen: „The heart of the debate over ICANNs structure lies in the scope of its policy-making role: the more that ICANNs mission entails policy-making, the greater the perceived need for mechanisms of public participation and accountability“ (ERC 2002d:3).

Angesichts der ernüchternden Erfahrungen mit der At-Large-Membership erkannte der Präsident vor allem eine Möglichkeit, wie diese notwendige Legitimation sichergestellt werden könnte, nämlich über die verstärkte Einbeziehung von Regierungen in das ICANN-

Gefüge. Diese seien demokratisch gewählt und könnten die Interessen ihrer jeweiligen Nutzergemeinschaften somit am effektivsten bei ICANN vertreten.

Worauf Lynn mit seinen verschiedenen Vorschlägen im Endeffekt abzielte, war nichts anderes als „to replace ICANNs unstable institutional foundations with an effective public-private partnership, rooted in the private sector but with the active backing and participation of national governments“ (Lynn 2002). Wenn jedoch keine Lösung auf der Grundlage einer reformierten ICANN gefunden werden könne, dann bliebe als einzige Alternative nur noch der Transfer ihrer bisherigen Funktionen an eine intergouvernementale Organisation.

Mit seinem Appell an die Regierungen verfolgte der ICANN-Präsident aber noch andere, weniger offensichtliche, dafür um so wichtigere Ziele: Die nationalen Regierungen sollten ihre renitenten ccTLDs endlich dazu bringen, ICANN anzuerkennen, indem sie ihnen die baldige Unterzeichnung von entsprechenden Kooperationsvereinbarungen befahlen. Der Abschluss von verbindlichen Verträgen mit den ccTLDs war für ICANN schon längst zur existentiellen Frage geworden. Denn solange sich die 250 länderspezifischen Top Level Domänen nicht unter ihrer Obhut befanden, erfüllte die Internetbehörde weder das MoU mit dem amerikanischen Handelsministerium, noch stand sie tatsächlich an der administrativen Spitze des DNS. Da sich diese Aufgabe offensichtlich nicht bilateral zwischen der Internetbehörde und den ccTLDs selbst hatte lösen lassen, suchte man jetzt den Umweg über die Staatsmacht.

Im Gegenzug akzeptierte Lynn die vorgängig heftig umstrittenen GAC-Prinzipien explizit, wonach die ultimative Hoheit über einen länderbezogenen Namenraum bei der jeweiligen Regierung liege und sich ICANN einzig um die entsprechenden Verwaltungsaufgaben kümmern durfte. Ausserdem sollten die Regierungen in den Alltagsgeschäften von ICANN künftig überall dort vermehrt einbezogen werden, wo Themen von „öffentlichem Interesse“ betroffen seien, ohne dass Lynn angab, was darunter zu verstehen sei. Mitspracherechte und Stellenwert der Regierungen sollten insgesamt merklich aufgebessert werden.

In diesem Zusammenhang wandte sich Lynn offensiv gegen die anhaltende Sonderstellung der amerikanischen Regierung im ICANN-Regime und machte deren überfälligen Rückzug quasi zu einer Vorbedingung für den Erfolg seiner Behörde: „If ICANN comes to be seen (as is starting to happen in some quarters) as simply a tool of the US Government, it will no longer have any hope of accomplishing its original mission“ (Lynn 2002:16). Doch auch dieser (Schein-)Angriff auf die US-Regierung war wohl überlegt: Im September des gleichen Jahres musste das amerikanische Handelsministerium das MoU mit ICANN ein weiteres Mal

verlängern. Aufgrund der eskalierenden Kritik an der Organisation war zu diesem Zeitpunkt allerdings alles andere als eindeutig, ob die US-Regierung dies auch tatsächlich tun würde (Ermert 2002b). Indem sich Lynn nun offen gegen den Zugriff der Bush-Administration wandte und den verstärkten Einfluss ausländischer Interessen propagierte, warf er sich den Regierungen an den Hals und hoffte auf deren Stützung, sollte die US-Regierung seiner Organisation tatsächlich den Stecker ziehen wollen (Holitscher 2002c). Michael Froomkin, langjähriger Beobachter des DNS-Prozesses hielt denn auch treffend fest: „It is strange that ICANN, which was created to save the Internet from governments, is now turning to governments to save it from the Internet“ (Baird 2002:19).

Schliesslich beauftragte Lynn ein eigens gegründetes Komitee, das Committee on ICANN Evolution and Reform (ERC), sich fortan mit der Weiterentwicklung und Umsetzung seiner Vorschläge zu befassen. Das ERC arbeitete in der Folge den so genannten „Blueprint for Reform“ (ERC 2002a) aus. Dieser Entwurf wiederum wurde im Juni 2002 an der ICANN-Jahresversammlung in Bukarest vom Direktorium einstimmig angenommen und zur Implementierung freigegeben (Ermert 2002d). Die wichtigsten Punkte des Reformprogramms lassen sich folgendermassen zusammenfassen:

- Stärkung des ICANN-Direktoriums als Entscheidungsorgan,
- Abschaffung der direkten Nutzervertretung im Direktorium,
- Konzentration auf die technischen Belange des Domain Name System,
- Die Bereiche der generischen Namen und Ländercode-Namen werden künftig durch eigene Fachorganisationen vertreten: Die Generic Names Supporting Organization (GNSO) und die Country Names Supporting Organization (CNSO),
- Intensivierung der Regierungsbeteiligung durch vom Governmental Advisory Committee ausgewählte Verbindungsleute ohne Stimmrecht in allen Fachorganisationen und im Direktorium der ICANN.

Zusätzlich definierte das ERC die zentralen Werte und Missionsziele von ICANN neu in dem Sinne, dass man künftig verstärkt auf die Differenzierung zwischen den rein technischen Koordinationsaufgaben und ihren jeweiligen politischen Implikationen achten wolle. Entsprechend dürfte ICANN nur noch in solchen Bereichen auf globaler Ebene regulativ tätig sein, die durch keine der untergeordneten Ebenen selbst – etwa die ccTLDs oder die IP-Registrierungsstellen – abgedeckt werden konnten (ERC 2002d). Die Selbstverpflichtung auf

eine subsidiäre Arbeitsweise sollte den ICANN-Mitgliedern die Angst vor überbordenden Zentralisierungsbestrebungen nehmen.

Wie das immer bei ICANN der Fall war, fielen die Stellungnahmen auch auf die hauseigenen Reformvorschläge sehr unterschiedlich aus. Erwartungsgemäss äusserten sich die Regierungsakteure ausserhalb der USA eher positiv zum Bericht, während Washington erstaunlich zurückhaltend reagierte und gemischte Signale aussendete. Der Privatsektor präsentierte sich gespalten, wobei sich die amerikanischen Akteure insgesamt um einiges radikaler zeigten als ihre europäischen Mitbewerber. Der Übersichtlichkeit halber werden nachfolgend die Reaktionen der staatlichen und privaten Akteure auf die ICANN-Reform gesondert besprochen.

4.7.1 Die Reaktionen staatlicher Akteure auf die ICANN-Reform

Die ITU

Ihre Chance für eine verantwortungsvollere Mitwirkung gekommen sah jetzt eindeutig die ITU. Diese war seit dem Untergang des IAHC im Jahre 1998 nicht glücklich mit ihrer Statistenrolle und versuchte wiederholt erfolglos ihre Bedeutung in der Internetpolitik aufzuwerten (Drake n/a.). Entsprechend bot Zhao Houlin, Direktor des Telecommunication Standardization Bureau der ITU, dem reformwilligen ICANN-Präsidenten in einem längeren Brief freimütig die Hilfe seiner Organisation an. Die ITU könne auf gut eingespielte Konsultationsverfahren zwischen ihren Mitgliedstaaten untereinander aber auch mit dem internationalen Privatsektor zurückgreifen und würde diese gerne der ICANN zur Verfügung stellen (Zhao 2002). Ausserdem sehe sich die ITU auch als Vertreterin all der Staaten, die sich bisher nicht am ICANN-Prozess hatten beteiligen können, vor allem von Drittwelt-Staaten. Selbst beim Engagement der allgemeinen Öffentlichkeit wollte Houlin der ICANN unter die Arme greifen: Die Öffentlichkeit nehme an den ITU-Entscheidungsprozessen bereits durch verschiedene Verbraucherorganisationen teil. Man sehe keinen Grund, warum diese etablierten Kanäle nicht verstärkt auch von der globalen Internetbehörde genutzt werden sollten.

Zur Untermauerung ihres erstarkten Willens verabschiedete die ITU-Konferenz der Regierungsbevollmächtigten in Marrakesch anfangs Herbst 2002 zum zweiten Male seit 1998 eine eigene Resolution zur DNS-Reform (ITU 2002). Darin wurde der ITU-Generalsekretär aufgefordert, eine bedeutende Rolle bei den internationalen Diskussionen zu diesem Thema einzunehmen. Als Indikator für das gestiegene Selbstbewusstsein der ITU galt allgemein, dass die neue Resolution die Rolle von Regierungen und internationalen Organisationen im

Bereich der Internet Governance noch viel ausdrücklicher und in schärferen Worten unterstrich⁶², als dies bei der letzten Vollversammlung vor vier Jahren der Fall gewesen war (ITU 1998). Vor allem hatten damals noch die Vertreter der USA eine schärfere Formulierung betreffend den Status von Regierungen in Internetbelangen verhindert (Rutkowski 2000b). Dieses Mal – so ging wenigstens das hartnäckige Gerücht – hätten die Vertreter der Bush-Administration beim Verfassen der überarbeiteten Resolution 102 eng mit den ITU-Funktionären zusammengearbeitet. Auch wenn sich dies nicht bewahrheiten sollte, erstaunt doch die Tatsache an sich, dass die Amerikaner die verschärfte Resolution 102 nicht zu verhindern suchten, sondern ihr zustimmten. Dieser Hinweis auf eine Entspannung der traditionell ablehnenden amerikanischen Haltung gegenüber der ITU im Speziellen und gegenüber einer verstärkten Multilateralisierung der ICANN im Allgemeinen sollte sich als irreführend erweisen.

Die Reaktion der EU auf die Reformvorschläge

Die EU sah sich durch die Abkehr vom bisher strikten Selbstregulierungskurs der ICANN nach amerikanischem Vorbild ebenfalls in ihrer Position bestärkt. Bereits in mehreren Stellungnahmen hatte die Kommission, das Parlament und auch der Ministerrat eine Internationalisierung sowie die Aufwertung des GAC als Plattform für die verstärkte Einflussnahme der Regierungen auf ICANN gefordert (Commission 2000; EU-Parlament 2001; European Union 2000). Somit entsprach Stuart Lynns Appell zugunsten einer Private Public Partnership ziemlich genau dem nach EU-Sprachgebrauch geforderten Modell der Ko-Regulierung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (Liikanen 2000).

Die EU forderte denn auch nicht eine intergouvernementale Übernahme sämtlicher ICANN-Funktionen, sondern gab sich schon mit einem ausgedehnteren und vor allem balancierten Mitspracherecht für die ausseramerikanischen Regierungsakteure in globalen DNS-Belangen zufrieden: „Government involvement with ICANN processes, which in areas impinging on public policy needs to be strengthened, should be through an enhanced relationship between ICANN and the GAC rather than through direct participation in ICANNs Board“ (Froomkin 2002). Den Entscheidungen des GAC, das bislang lediglich als beratendes Gremium gehört wurde, sollten die ICANN-Direktoren künftig nur noch unter gewissen Umständen widersprechen können (Ermert 2002c). Allerdings zerstreute die EU zugleich allfällige Hoffnungen, dass die Regierungen auch bei der Finanzierung der Internetbehörde eine

⁶² Eine sehr nützliche Gegenüberstellung der ITU-Resolution 102 aus dem Jahr 1998 und derjenigen aus dem Jahr 2002 hat Alexander Svensson auf seiner Homepage publiziert: <http://www.icannchannel.de/res102-comp.htm>.

stärkere Rolle übernehmen könnten. Hierfür sollte nach wie vor der transnationale Privatsektor selbstverantwortlich sorgen.

Indessen ging Lynns Strategie der eigenen Positionssicherung gegenüber der Bush-Administration durch seine offensive Anbindung an andere Regierungen aber durchaus auf, wie der ICANN-Verantwortliche der EU, Christopher Wilkinson, öffentlich bestätigte: „The enhanced role of GAC is an additional reassurance that (a) ICANN should not be allowed to fail and (b) that should there be further difficulties, GAC will ensure that any alternative solution is equally international in character“ (Wilkinson 2003).⁶³

Diesbezüglich deckten sich die meisten Stellungnahmen der anderen Regierungen (Australien, England, Kanada) und auch des GAC selbst mit dem Standpunkt der EU. Demnach wollte man keine direkte Regierungsvertretung im ICANN-Direktorium haben, dafür aber auch die Finanzierung der Behörde dem Privatsektor selbst überlassen (GAC 2002). Unterstrichen wurde zugleich noch einmal der Anspruch, dass die Entscheidungshoheit über die länderspezifischen Domänen einzig bei den jeweiligen Regierungen liege. Zudem äusserte das GAC in seiner Stellungnahme den umfassenden Anspruch, künftig in sämtlichen Unterorganisationen von ICANN ihre Beobachter platzieren zu können und vor wichtigen Entscheidungen konsequent konsultiert zu werden: „The GAC shares the view put forward in the President’s Report of February 2002 [Lynn proposal, M.H.] that a private-sector/public-sector partnership will be essential to ICANNs future success“ (GAC 2002).

Die Reaktion der amerikanischen Regierung

Verglichen mit der übersteigerten Aktivität, welche die meisten Regierungen und internationalen Organisationen im Fahrwasser der ICANN-Reformvorschläge entwickelten, kamen aus Washington nur relativ spärliche Signale. Gegen aussen zeigte sich das federführende Handelsministerium auf jeden Fall erfreut über den von ICANN selbst initiierten Reformprozess. Angesichts der unbestreitbar zwiespältigen Erfolgsbilanz des Unternehmens und unter dem Eindruck der international heftigen Kritik bekundete Nancy Victory, Vorsitzende der verantwortlichen Abteilung beim DoC, dass „the Department views the current reform process as a timely and necessary step“ (Victory 2002). Im Wissen darum, dass sich ein Grossteil der gegenwärtigen Probleme von ICANN aus den amerikanisch

⁶³ Nach unbestätigten Berichten von eng involvierten Beobachtern regte sich bei der EU-Kommission starkes Unbehagen über die gesteigerte Aktivität der ITU auf dem Gebiet der Internetverwaltung. Offenbar versuchten hier verschiedene Funktionäre von staatlichen Einrichtungen ihre Einflussphären auf neuen und zukunfts-trächtigen Themenfeldern abzustecken. Eine gesicherte Evidenz für diese Entwicklungen konnte aufgrund der geringen zeitlichen Nähe und der zurückhaltenden Informationspolitik direkt beteiligter Personen bisher jedoch nicht erbracht werden.

verordneten Bedingungen des White Papers ergaben, wiederholte Victory noch einmal demonstrativ das Credo ihrer Administration, nämlich dass „the Department strongly believes this [private sector driven, M.H.] approach is a much more effective vehicle than having such functions performed by an intergovernmental body“ (Victory 2002).⁶⁴ In dieser Hinsicht eigne sich nach Ansicht der Bush-Administration – und bekanntermassen auch der anderen Staaten – das ICANN-eigene GAC ungleich besser, um den verschiedenen Regierungsinteressen eine multinationale Plattform betreffend die globale Internetverwaltung zu bieten. Victory bemühte sich diesbezüglich jedoch umgehend darum, nicht zu viel Hoffnung bei den ausländischen Interessengruppen aufkommen zu lassen: „Since ICANN is a private sector entity, the governmental role, while important, must be advisory and narrowly tailored“ (Victory 2002). Dies schloss natürlich nicht aus, dass gegenwärtig wie auch künftig allein die amerikanische Regierung die ultimative Entscheidungsmacht über ICANN hätte.

Zum Schluss ihrer Stellungnahme hielt Nancy Victory fest, dass das weitere Überleben von ICANN unmittelbar vom Erfolg der aktuellen Reformbemühungen abhing. In diesem Zusammenhang machte die DoC-Offizielle noch einmal klar, auf welchem Wege die US-Regierung weiterhin ihren mächtigen Einfluss auf die Behörde spürbar zu machen gedenke: „The Department's real ability to influence ICANNs activities is tied to renewal of the MOU. The MOU is set to expire on September 30, 2002, at which time the Department will have to decide whether to extend the agreement, modify the agreement, or allow it to expire“ (Victory 2002). Die einseitige Beendigung der Kooperationsvereinbarung zwischen der US-Regierung und der Internetbehörde und damit das Ende der globalen Selbstverwaltung an sich würde künftig mehr denn je als Damoklesschwert über ICANN hängen.

Wie angekündigt liess die US-Regierung die Erneuerung des Kooperationsvertrages im Herbst des Jahres 2002 mit ICANN nicht ungenutzt verstreichen, sondern sie setzte mehrere deutliche Zeichen, indem sie ihre Sichtweise des bisherigen und künftigen Selbstregulierungsprozesses ausführlich darlegte (DoC 2002a). Das DoC verlängerte den Vertrag mit ICANN zwar noch einmal um ein Jahr bis zum 30. September 2003, allerdings zu sehr strengen Bedingungen und mit einigen Vorbehalten. So wurde dem Direktorium aufgetragen, fortan alle vier Monate detailliert und schriftlich Bericht an die US-Regierung zu geben, insbesondere zum Fortschritt der angepeilten Reformen. Damit verschärfte die Administration Bush ihre einseitige Aufsichtsfunktion über ICANN drastisch. Ausserdem

⁶⁴ Dass die selbe Nancy Victor gemäss oben genanntem Gerücht bei der Vorbereitung der Resolution 102 mit der in diesem Zitat verschmähten ITU kooperiert haben soll, steht dazu nicht im Widerspruch. Vielmehr würde diese Entwicklung darlegen, dass die US-Administration im Laufe der Reformdiskussion einen Lernprozess durchgemacht hat, der ihr die Unausweichlichkeit einer eher multilateralen Haltung vor Augen führte.

musste ICANN vor Ablauf der erneuerten Frist die verspäteten Übereinkünfte mit den länderspezifischen Registraturen, den regionalen IP-Vergabestellen und mit den Betreibern der 13 Rootserver abgeschlossen haben. Dies kam angesichts der mehrjährigen Blockade in diesem Bereich einem Ultimatum gleich. Schliesslich legte das erneuerte MoU vor dem Hintergrund des seit dem 11. September 2001 gestiegenen Sicherheitsbedürfnisses überaus grossen Wert auf die Verbesserung des Rootserver-Systems, das für das stabile Funktionieren des gesamten Internets zentral ist.⁶⁵ Auch hier sollten die Beziehungen mit den einzelnen Betreibern formalisiert und gestärkt werden.

Dass sie mit der bisherigen Performance von ICANN alles andere als zufrieden waren, brachten die Verantwortlichen im DoC in einem separaten Begleitbrief zum MoU überaus deutlich zum Ausdruck: „The Department has frankly been disappointed that ICANNs progress on the MOU tasks has moved so slowly“ (DoC 2002b). Im gleichen Abschnitt wiesen die Stabsfunktionäre jedoch darauf hin, dass es aus amerikanischer Perspektive keine brauchbare Alternative zu ICANN geben könne, weshalb eine weitere Galgenfrist von zwölf Monaten gerechtfertigt sei. Zum erfolgreichen Abschluss der DNS-Privatisierung hoffe man jedoch auf die aktive Mithilfe auch der ausländischen Regierungen. Insbesondere sollten diese endlich die Verwalter ihrer Länderdomänen dazu bringen, die überfälligen Vereinbarungen mit ICANN auszuhandeln. Entsprechend der einsichtige Beisatz: „ICANNs development into a mature, stable and accountable entity cannot be achieved unilaterally“ (DoC 2002b).

Allerdings stellte das selbe Dokument gerade im nachfolgenden Abschnitt auch wieder klar, wie denn genau die Verantwortlichkeiten zwischen dem Handelsministerium und den anderen Regierungen betreffend die Weiterentwicklung der ICANN verteilt sein werden: “The Department clearly has a role to play as recognized by its expanded responsibilities under the amended MOU. In fact, other governments also have an important role – actively participating in ICANNs Governmental Advisory Committee (GAC) so as to ensure that ICANNs structure, processes and scope develop in a manner that benefits their citizens” (DoC 2002b). Die amerikanische Regierung würde also weiterhin – und zudem noch verstärkt – die Stossrichtung und strategische Positionierung einer reformierten ICANN auf globaler Ebene vorgeben. Die restlichen Staaten dürften sich derweil über das nach wie vor nicht-entscheidungsbefugte GAC bemühen, sich in den Politikformierungsprozess einzubringen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der allgemeine Vertrauensverlust in die private Netzverwaltung spätestens seit Beginn des Jahres 2002 einen neuen Höhepunkt

⁶⁵ Zu den Abläufen und den Auswirkungen einer Attacke auf die Rootserver, siehe: Rötzer 2002.

erreicht hatte. Damit erklärte sich auch die im Vergleich zum Beginn ihrer Arbeit im Jahr 1998 deutlich grössere Neigung von ICANN, sich des Rückhalts der verschiedenen Regierungen zu versichern. Wie im Folgenden dargestellt wird, suchten zusehends auch die verschiedenen Einzelgremien der ICANN die Unterstützung der Regierungen gegen einen sich verstärkt wahrgenommenen Zentralismus der ICANN. Die Zeichen für eine verstärkte Einflussnahme der Regierungen standen somit insgesamt günstig.

4.7.2 Die Reaktionen privater Akteure auf die ICANN-Reform

Wie bereits verschiedentlich angeschnitten, suchte Stuart Lynn mit seinen Reorganisationsvorschlägen nach Möglichkeiten, wie er endlich auch die gut 250 ccTLD-Verwaltungen an Bord seiner Organisation hieven konnte. Diese hatten bisher hartnäckig mehr Mitspracherechte gefordert, was ihnen der ICANN-Präsident jetzt mit der Schaffung einer eigenen Country Code Names Supporting Organization (ccNSO) sowie der Entsendung von zwei voll stimmberechtigten Vertretern in das Direktorium offerierte. Im Gegenzug sollten sich die ccTLDs der Autorität von ICANN unterstellen. Flankierend zu seinen positiven Anreizen stellte Lynn den jeweiligen Regierungen mehr Einfluss auf die ICANN-Geschäfte in Aussicht, wenn sie ihren Druck auf die ccTLDs erhöhen würden, die Kooperationsverträge zu akzeptieren. Schliesslich unterschrieben bis zum Frühjahr 2002 tatsächlich einige ccTLDs entsprechende Übereinkommen mit ICANN. Ausser Australien handelte es sich dabei aber nur um die Verwaltungen von vernachlässigbar kleinen Namenräumen wie etwa Laos, Burundi oder Malawi (ICANN 2003).

Vor diesem an sich schon angespannten Hintergrund löste im Mai 2002 der Bankrott des mit 1,8 Milliarden Euro verschuldeten amerikanisch-niederländischen Backboneproviders KPNQwest eine ernsthafte Krise zwischen ICANN und den ccTLDs aus (Heise Online 2002). Das Problem bestand darin, dass KPNQwest für rund 60 Verwaltungen von Länder-Domains den so genannten Secondary Name Server betrieb (Centr 2002).

Diese Secondary Name Server beinhalten für die jeweiligen Namenräume – beispielsweise für «.ch» – alle notwendigen Informationen, unter welchen IP-Adressen sich sämtliche in diesen Namenräumen registrierten Domänen finden lassen. Ein Secondary Name Server weiss also, wohin er etwa die Anfrage nach der Domain «unizh.ch» weiterleiten muss, damit die Verbindung zustande kommt. Diese Name Server wiederum füttern die A-Root mit solchen Verbindungsdaten. Oder anders herum formuliert: Ist die Verbindung zwischen dem A-Rootserver und den jeweiligen für eine länderspezifische Domäne zuständigen Secondary

Name Server gestört, kann es zu Unstabilitäten in der Auffindbarkeit dieser Länderdomänen und im Extremfall sogar zu deren Ausfall kommen.

Mit dem Zusammenbruch von KPNQwest war plötzlich auch der Betrieb des Secondary Name Servers für viele europäische ccTLD-Betreiber nicht mehr gewährleistet und ihre Domain Namen waren nicht mehr fehlerfrei auffindbar, wenn entsprechende Anfragen über den festgefahrenen Name Server geleitet wurden. Entsprechend beeilten sich die betroffenen ccTLD sehr, einen Ersatz bereitzustellen. In der Folge baten sie ICANN darum, die Einträge in der A-Root so zu verändern, dass künftige Anfragen nicht mehr über den fehlbaren Server bei KPNQwest, sondern über die neuen Secondary Name Server geleitet würden und damit die durchgehende Verbindung wieder sichergestellt sei.

Zur Verwunderung vieler Länderverwaltungen weigerte sich ICANN jedoch, diese simple Änderung in gebührender Frist vorzunehmen. Vorab sollten die ccTLDs eine Kopie von sämtlichen Registrierungseinträgen unter ihrer jeweiligen Domain nach Marina del Rey zur „Überprüfung“ durch die ICANN-Techniker schicken. Erst dann würde man das Update der A-Root vornehmen. Nicht von ungefähr weigerten sich die schon genügend um ihre Autonomie bangenden ccTLDs, allen voran die Schweizer SWITCH, dieser Aufforderung nachzukommen: „ICANN’s demand on providing them unqualified access to the zone file, without any contract, and without open, established and publicly agreed policies on exactly how that data may be used, would represent a clear failure by ccTLDs in their fiduciary duty“ (Centr 2002:3). Ausserdem warf der Dachverband der europäischen ccTLDs, der Council of European National Top-Level Domain Registries (Centr), der viel geschmähten ICANN vor, mit diesem Verhalten die Stabilität des Internets aufs Spiel gesetzt zu haben (ICANN Watch 2002).

Abgesehen von den riskanten Unsicherheiten, welche diese Blockade für das Internet mit sich brachte, trug besonders ein anderer Umstand zur masslosen Empörung der ccTLDs bei. Indem ICANN ihre an sich problemlose Serviceleistung mit einem bestimmten Verhalten seitens der Länderregistrare verknüpfte, machte sich die Behörde zum ersten Male ihre exklusive Kontrolle über die A-Root zur Erreichung regulativer Ziele nutzbar. Abgesehen vom rein technischen Schaden, der damit angerichtet wurde, war das hiermit ausgesendete Signal alarmierend: ICANN war also offensichtlich bereit, ihre Spitzenstellung an der Domain-Hierarchie als Hebel für die globale Durchsetzung von bestimmten Verhaltensmassnahmen zu gebrauchen: „This exercise, however, demonstrated to the Internet technical community that

ICANN would risk the stability of the Internet – its entire reason for existence from the technical community’s perspective – to achieve its policy objectives“ (Feld 2003:352).

Obwohl sich ICANN nach einigem Hin und Her dennoch überreden liess, die notwendigen Änderungen auch ohne die Aushändigung der länderspezifischen Zonefiles durchzuführen, war in diesem Machtkampf genügend Porzellan zerschlagen, so dass eine vertragliche Einigung beider Parteien wieder in die Ferne gerückt ist. Die ccTLDs bestehen dementsprechend weiterhin darauf, dass ICANN für sie eine technische Service-Organisation ist, die für das reibungslose Funktionieren des Domain Name Systems zu sorgen hat. ICANN selbst sieht sich in diesem Bereich offenbar aber stärker als Institution mit einem globalen, politischen Auftrag.

Mit ähnlichen Zentralisierungsbestrebungen von ICANN bekamen es im Vorfeld der Reformen auch die regionalen Registrierungsstellen von IP-Adressen zu tun, deren drei sich ausserhalb der USA befinden (Europa, Lateinamerika, Asien). Hier wollte ICANN fortan die globalen Vergabe- und Zuteilungsrichtlinien von IP-Nummernblöcken an die einzelnen Regional Registries (RIRs) einseitig definieren und überwachen. Diese Konzentration von Kompetenzen, so ICANN, sei notwendig damit auf globaler Ebene eine optimale Bewirtschaftung des verfügbaren Pools an IP-Nummern gewährleistet werden könne (ERC 2002c). Demgegenüber befürworteten die RIRs die Delegation sämtlicher mit der Verwaltung von IP-Adressen zusammenhängenden Aufgaben an sie selber und lehnten eine Ausdehnung der ICANN-Ansprüche in diesem Bereich kategorisch ab. Obwohl ICANN ihrer Ansicht nach keine zwingende Verwaltungsfunktion zustand, wollten ihr die kompromissbereiten RIRs immerhin noch eine Art Aufsichtsrolle zubilligen. Dieses Konzept entspreche dem Gedanken einer echten Selbstverwaltung von unten. In der bisherigen ICANN-Struktur liege die Gefahr, dass Entscheidungen auf ICANN-Ebene gefällt und den regionalen Registries von oben verordnet würden (RIRs 2002). Nach einigen Wochen harter Auseinandersetzungen zeichnete sich im Februar 2003 eine langsame Entspannung im Verhältnis zwischen RIRs und ICANN ab, wobei die RIRs weit reichende Selbstbestimmungsrechte zur Regelung ihrer gegenseitigen Interaktionen zugesprochen erhielten. Abschliessende Verträge wurden allerdings noch nicht unterzeichnet.

Trotz der harten Diskussionen und wiederholten Kommentierungsrunden verabschiedete das ICANN-Direktorium an ihrer Jahrestagung Ende Oktober 2002 in Shanghai ihre neue Satzung für die Namen- und Nummernverwaltung. Diese neue Organisationsstruktur soll nachfolgend

der Vollständigkeit halber kurz dargestellt werden, ohne dabei jedoch zu tief in die einzelnen Detailregelungen vorzustossen.

4.7.3 Die Organisationsstruktur von ICANN 2.0

Angesichts ihres ursprünglich geäusserten Anspruchs, nämlich die komplizierten Entscheidungswege und Verantwortlichkeitsverhältnisse zu vereinfachen, mag der reformierte Aufbau der privaten Internetbehörde auf den ersten Blick enttäuschen. So wurden einige Einrichtungen ersatzlos gestrichen, beispielsweise die PSO oder die At-Large-Direktoren, während man viele andere neu aus dem Boden gestampft hat. Eine hilfreiche, schematische Übersichtsgaphik über die komplexe Organisationsstruktur von ICANN 2.0 findet sich im Anhang 8.4 auf Seite 261.

Gegenüber der alten Satzung fällt bei den aktuellen Statuten vorerst die Neufassung der eigentlichen Missionsziele von ICANN auf, sowie die Definition der so genannten Kernwerte (core values) der Organisation. Dabei wird entsprechend den vorgängig skizzierten Entwicklungen vor allem Gewicht auf die veränderte Rolle der Regierungen gelegt, auch wenn dies in einer allgemeinen und dafür umso weniger verbindlichen Form geschieht.

ICANN soll als private Organisation zwar nach wie vor um die Stabilität des globalen Internets bemüht sein. Dies geschieht jedoch nicht mehr explizit zu dem Zweck, die schwerfälligen Regierungen draussen zu halten (ICANN 1998b). Vielmehr soll ICANN ihre technischen Koordinationsaufgaben jetzt erfüllen „while remaining rooted in the private sector, recognizing that governments and public authorities are responsible for public policy and duly taking into account governments’ or public authorities’ recommendations“ (ERC 2002b:3).

Das Führungsorgan der Internetbehörde umfasst künftig vier Direktoren weniger und besteht somit aus insgesamt 14 Direktoren plus dem ebenfalls stimmberechtigten Präsidenten. Von den Direktoren werden zwei von der Address Supporting Organization (ASO), zwei von der reformierten DNSO, der Generic Names Supporting Organization (GNSO), und zwei von der neu geschaffenen Country Code Names Supporting Organization (ccNSO) bestimmt. Die restlichen acht Direktoren wählt ein so genanntes „ICANN Nominating Committee“ (NomCom), das einzig und allein für die Auswahl eben dieser Führungsmitglieder vorgesehen ist.

Das NomCom setzt sich aus 18 Delegierten mit unterschiedlichstem Hintergrund zusammen. So entsenden jeweils die ASO, die ccNSO wie auch das GAC je einen Vertreter in das

Nominating Committee. Ausserdem können auch die Internet Service Provider, die kleinen und mittleren Unternehmen, Konsumentengruppen, die Registrare und Registries von gTLDs sowie die IETF, andere technische Gruppierungen und die Markenschutzinteressen je einen Repräsentanten in das Nominierungsgremium schicken. Mit fünf Gesandten im NomCom am stärksten präsent sind die Vertreter des als Ersatz für die abgeschafften At-Large-Direktoren eingerichteten At Large Advisory Committee (ALAC). Die sehr heterogene Zusammensetzung des NomCom soll gemäss den ICANN-Statuten dafür sorgen, dass „the ICANN Board is composed of members who in the aggregate display diversity in geography, culture, skills, experience, and perspective“ (ERC 2002b:17). Zusätzlich sorgt ein ausgeklügelter Schlüssel dafür, dass zu jedem Zeitpunkt jede der fünf geographischen Grossregionen⁶⁶ mit mindestens einem Direktor vertreten ist, niemals aber mehr als fünf Direktoren gleichzeitig aus einer dieser Weltgegenden kommen darf.

Als ob die Geschichte damit nicht kompliziert genug wäre, sollen künftig zusätzlich zu den 14 stimmberechtigten Direktoren und dem Präsidenten noch sechs so genannte „nicht-stimmberechtigte Verbindungspersonen“ im Führungsgremium einsitzen. Diese werden von den verschiedenen Beratungsgremien bestimmt, konkret also dem GAC, dem Root Server System Advisory Committee, dem Security and Stability Advisory Committee, dem At Large Advisory Committee sowie der Technical Liaison Group und der IETF.

Von den ehemaligen Supporting Organizations bleibt nur die ASO in ihrer ursprünglichen Form erhalten. Ersatzlos gestrichen wurde die PSO. Demgegenüber bekommen die länderspezifischen Domänenverwalter wie gewünscht ihre eigene Supporting Organization, nämlich die ccNSO. Da aber – wie dargestellt – noch keine vertragliche Einigung zwischen ICANN und den ccTLDs gefunden werden konnte, fungiert die ccNSO im Organigramm vorerst nur als Platzhalter. Aus der ehemaligen DNSO geht neu die GNSO hervor, die wie ihre Vorgängerorganisation „shall consist of various Constituencies representing particular groups of stakeholders (...) and a GNSO Council responsible for managing the policy development process of the GNSO“ (ERC 2002b:30). Dazu gehören gemäss den neuen Statuten die gTLD-Registries und -Registrare, die Internet Service Provider, die kommerziellen Unternehmen, die nicht-kommerziellen Domain Namen-Inhaber und schliesslich die Vertreter von Markenschutzinteressen. Im Verantwortungsbereich der GNSO liegt entsprechend die Administration und Politikformulierung betreffend die Bewirtschaftung und Einführung neuer Top Level Domänen auf globaler Ebene.

⁶⁶ Gemäss ICANN-Sprachregelung sind dies: Europa, Asien/Australien/Pazifik, Lateinamerika/Karibik, Afrika und Nordamerika.

Von den verschiedenen Beratungskomitees verfügt in der reformierten ICANN das GAC zweifellos über den grössten Einfluss auf die Alltagsgeschäfte.⁶⁷ Gemäss den neuen Statuten besteht seine Aufgabe künftig darin „to consider and provide advice on the activities of ICANN as they relate to concerns of governments, particularly matters where there may be an interaction between ICANNs policies and various laws and international agreements“ (ERC 2002b:34). Angesichts der vielen Beobachter, die das GAC in den verschiedenen Unterorganisationen und auch im Direktorium selber platzieren kann, wird diese Neuumschreibung in der Praxis wohl auf einen kontinuierlichen Konsultationsprozess mit den Regierungen hinauslaufen. Als ein weiteres Zeichen für den gesteigerten Einfluss der Regierungen auf ICANN wurde in diesem Zusammenhang auch die unlängst beschlossene Verlagerung des GAC-Sekretariats von Australien nach Brüssel gewertet (Ermert 2002a). Ob diese Umsiedlung tatsächlich ein Signal für die künftige Ausrichtung und Arbeitsweise von ICANN ist oder ob damit nur ein vordergründiger politischer Kompromiss geschlossen wurde, ist derzeit noch offen.

Ende Januar 2003 hat ICANN schliesslich mit der Verabschiedung einer Übergangsverfassung den Wechsel zur neuen, eben dargelegten Organisationsstruktur eingeleitet. Wie lange die Internetbehörde für diese Transformation brauchen wird, hängt nicht zuletzt davon ab, ob und wie schnell man sich mit den vielen involvierten Interessengruppen einigen kann. Aus deren Mitte wird denn auch das nächste Direktorium gewählt. Bislang gibt es zudem weder Vereinbarungen mit den Regional Internet Registries (RIR), die IP-Adressblöcke an Provider vergeben, noch mit den Managern der Länderadressbereiche (ccTLDs).

⁶⁷ Von den verschiedenen Beratungskomitees soll an dieser Stelle nur auf das GAC näher eingegangen werden. Eine detaillierte Beschreibung der Zusammensetzung, Funktion und Aufgaben der restlichen Advisory Committees kann in den Bylaws nachgelesen werden (ERC 2002b). Ausserdem vermittelt die schematische Organisationsübersicht im Annex einen Eindruck von der jeweiligen Platzierung der einzelnen Komitees im ICANN-Regime.

5. Analyse: Internet Governance als globale Partnerschaft oder nationale Interessenpolitik?

In diesem Kapitel wird evaluiert, inwieweit sich das erarbeitete theoretische Modell für die Erklärung des interessierenden Untersuchungsgegenstandes – die Herausbildung von ICANN als private internationale Organisation mit quasi-staatlichen Autoritäten – nutzbar machen lässt. Die Evaluation nutzt die im Theorieteil hergeleiteten Einflussgrößen und den empirisch erfassten Entstehungsprozess der globalen Internetbehörde.

An dieser Stelle muss daran erinnert werden, dass die abhängige Variable selbst, also die transnationale Form der Regulierung, kein statisches Konzept ist, sondern sich vielmehr im Zeitablauf wandeln kann. Dies wurde in der Theoriediskussion durch das institutionelle Spektrum der an sich möglichen Selbstregulierungsformen veranschaulicht. Übereinstimmend hat die historische Betrachtung des ICANN-Prozesses gezeigt, dass das konkrete Mischverhältnis zwischen öffentlichem und privatem Einfluss auf die private Organisation zeitlichen Veränderungen unterlag.

Aus diesen Gründen wird hier die abhängige Variable zuerst eingehend vor ihrem empirischen Hintergrund durchleuchtet und hinsichtlich der Ausprägungen der Selbstregulierung identifiziert. Die Bestimmung des jeweiligen Selbstregulierungsgrades geschieht anhand der im Operationalisierungsteil eingeführten drei Strukturdimensionen, innerhalb derer das institutionelle Design einer nicht-staatlichen Ordnungsinstanz variieren kann.

5.1 Die abhängige Variable: Die Governancestruktur des Internets

Die Entstehung und Entwicklung von ICANN widerspiegelt eine zu den chronologischen Entwicklungen parallele Bewegung auf dem Kontinuum der unterschiedlichen Regelungsformen weg von der *reinen Selbstregulierung*, hin zur *delegierten Selbstregulierung* und im Zuge der jüngsten Reformen weiter zur eigentlichen *Ko-Regulierung* zwischen privatem und öffentlichem Sektor. Der Übersichtlichkeit halber werden diese drei spezifischen Ausprägungen der abhängigen Variable nachfolgend gesondert abgehandelt.

Das frühe Technikerregime markiert den Ausgangspunkt der Betrachtung und steht für die Governancestruktur der *reinen Selbstregulierung*. Die Internetingenieure der ersten Stunde begründeten ohne organisatorische Unterstützung durch staatliche Akteure und aus eigener

Initiative die notwendigen Mechanismen der politischen Steuerung, sowohl ihrer gegenseitigen Interaktionen wie auch der koordinierten Bewirtschaftung der zentralen Technikressourcen des Internets. Die hierarchische Aufsicht und Kontrolle beschränkte sich aufgrund des weit gehenden Desinteresses – aber auch der Unwissenheit – staatlicher Akteure auf die marginale finanzielle Unterstützung der entstehenden Internetinfrastruktur durch die US-Regierung. Marginal deshalb, weil bereits zu diesem Zeitpunkt ein bedeutender Teil der anfallenden Kosten von den privaten Besitzern der angeschlossenen Computer und von den vernetzten Forschungseinrichtungen getragen wurde.

Folglich kann argumentiert werden, dass die staatlichen Akteure dem privat basierten Technikerregime implizit zustimmten, weil sie nichts oder nur wenig davon wussten. Da sich eine wachsende Zahl der neu am Netzverbund teilnehmenden, nicht-kommerziellen Einrichtungen ausserhalb der USA befand, erweiterte sich der Wirkungskreis des Technikerregimes zusehends auf eine transnationale Ebene. Dabei akzeptierten alle hinzukommenden Knotenpunkte die auf technischer Rationalität und fachspezifischem Verstand Jon Postels fussenden, ungeschriebenen Prinzipien, Regeln und Verhaltensnormen der globalen Internetkoordination.

Mit Blick auf die drei Strukturdimensionen nicht-staatlicher Selbstregulierung präsentiert sich entsprechend folgendes Bild:

- a. *Reichweite der Delegation:* Die ausgedehnte Selbstbestimmung der frühen Internetgemeinschaft folgte weniger aus der bewussten Abtretung quasi-staatlicher Autoritäten seitens der Regierungen, sondern ergab sich gewissermassen naturwüchsig. Die Träger der frühen Internetentwicklung wiederum, die Ingenieure und Computerspezialisten, bildeten eine eingeschworene Gemeinschaft, die auf sehr ähnlichen Grundeinstellungen und Werten fusste. Die Homogenität und personenmässige Übersichtlichkeit ihrer Gruppe erleichterte die kollektive Aushandlung, Überwachung und Durchsetzung von vorwiegend technischen Regelungen ohne Inanspruchnahme externer Unterstützung.

Somit kann für diese Phase von einem entsprechend hohen Grad der Selbstbestimmung der Internetgemeinschaft gesprochen werden.

- b. *Grad der Unabhängigkeit:* Wie die späteren Entwicklungen zeigen sollten, war sich in der frühen Phase des Internets weder die amerikanische Administration, geschweige denn die Mehrzahl der ausländischen Regierungen hinsichtlich der geltenden Autoritätsverhältnisse über das Internet im Klaren. Im Schatten dieser Unsicherheit konnten sich die

Internetingenieure selbständig und insbesondere auch auf grenzüberschreitender Ebene organisieren, ohne jemandem Rechenschaft über ihre Aktivitäten ablegen zu müssen.

Mit dem selbst gewählten Fernbleiben staatlicher Akteure vom Bereich der Internetregulierung kann für diese Phase ein grosser Grad der institutionellen Unabhängigkeit konstatiert werden.

- c. *Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten:* An der Basis ihrer Gemeinschaft und in den dazugehörigen (Standardisierungs-)Organen verfolgten die frühen Internetingenieure auf den ersten Blick betont demokratische Entscheidungsmechanismen. Gegen aussen und gegenüber anderen Gruppen war die Internetgemeinschaft eine insgesamt sehr stark abgeschlossene und in sich gerichtete Clique, die nach eigenen Gesetzmässigkeiten, Gewohnheiten und Ritualen funktionierte. Ihre Sandalen-Kultur war mehr als nur ein Modegag, sie war ein identitätsstiftendes Merkmal (Helmerts/Hofmann 1996).

Dieser an sich sehr offenen und egalitären Grundeinstellung setzten gegen oben hin die stark nach meritokratischen Bezugsgrössen strukturierten Beziehungen der Ingenieure untereinander klare Grenzen. So wurde Jon Postel nicht nur aus Witz als „Gott des Internets“ (Frauenfelder 1998) bezeichnet, sondern sein Wort war tatsächlich Gesetz. Innerhalb der verschworenen Internetgemeinschaft selbst war wieder nur eine kleine Gruppe von Personen tonangebend, die Mitglieder des so genannten *old boys network*.

Seiner Trägergruppe, den Ingenieuren selbst, präsentierte sich das informelle Internetregime als ein sehr inklusives Gebilde. Mit Blick auf die Gesamtheit der von seinen Regelungen betroffenen Akteure hingegen war das frühe Internetregime ein wenig partizipatives, dafür umso exklusiveres Unternehmen. Treffend auf den Punkt bringen dieses ungleiche Verhältnis Sabine Helmerts und Jeanette Hofmann, indem sie die frühe Internetgemeinschaft als „Demokratie unter Ausschluss der Öffentlichkeit“ bezeichnen (Helmerts/Hofmann 1996).

Zusammenfassend kann für die Form der *reinen Selbstregulierung* konstatiert werden, dass die frühe Internetgemeinschaft über ausgedehnte Selbstbestimmungsrechte verfügte, weitestgehend unabhängig von staatlichen Stellen operierte, sich allerdings wenig inklusiv und stark selbstbezogen präsentierte.

Ihren konkreten Niederschlag fand die verstärkte Einflussnahme der staatlichen Akteure auf die Internetregulierung in der institutionellen Ausgestaltung von ICANN. Sie gab auch die veränderte Aufgabenteilung zwischen staatlichen und privaten Akteuren wieder, wie sie sich im Laufe des politischen Entstehungsprozesses der Internetbehörde herausgebildet hatte.

Schliesslich verdeutlichte ICANNs Organisationsstruktur und Mission – so wie sie sich bei deren Gründung im Jahre 1998 präsentierte – die konkrete Ausprägung der abhängigen Variablen im Zeichen der *delegierten Selbstregulierung*. Diese soll nun wiederum entlang der drei kennzeichnenden Dimensionen abgehandelt werden.

- a. *Reichweite der Delegation*: Als private internationale Organisation war ICANN hauptverantwortlich für die möglichst effiziente Koordination der bestandeswichtigen Kernressourcen des Internets und verpflichtete sich in dieser Funktion dem „public trust to protect the stability of the Internet“ (ICANN 2001). Über verschiedene Akkreditierungs- und Kooperationsverträge mit den einzelnen Internetakteuren – etwa den Registries, den Registraren und indirekt auch den Endnutzern – kontrollierte ICANN die technischen Internetressourcen auf globaler Ebene. Hierfür wurde die Behörde mit weitreichender Politikformulierungsautorität ausgestattet, die sie in Abstimmung mit ihren assoziierten Organen, etwa dem IETF oder der WIPO, ebenfalls zu implementieren ermächtigt war. So wäre beispielsweise die Auswahl und Einführung neuer gTLDs ohne die notwendige Autorität über den globalen Namenraum nicht durchführbar gewesen. Neben der legislativen und exekutiven Delegation war das ursprüngliche ICANN-Regime aber auch mit der gerichtlichen Delegation ausgestattet, indem ihre Funktionäre mit dem UDRP ein globales Verfahren zur Beilegung von Namenstreitigkeiten ausarbeiteten und entsprechend protegerten.

Gesamthaft betrachtet verfügte ICANN somit für ihren Wirkungsbereich über maximale Autorität. Entsprechend kann von einer sehr grossen Reichweite der Verantwortlichkeitsdelegation gesprochen werden.

- b. *Grad der Unabhängigkeit*: Anfänglich war geplant, dass sich ICANN durch vorgegebene Beiträge ihrer einzelnen, über den gesamten Globus verstreuten Mitglieder selbst finanziert. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit von Regierungen wollte man unbedingt vermeiden. An ICANN und ihrer Politik sollten die Staaten über das eigens errichtete GAC teilnehmen. Dessen Rolle war aber beschränkt, denn das GAC verfügte nur über eine nicht-bindende Beraterfunktion – zumindest auf dem Papier. Die grösst mögliche Unabhängigkeit ICANNs von den Regierungen war das Hauptmotiv hinter ihrer Gründung als nicht-staatliche private Organisation. Dies wiederum entspricht dem Kernelement der delegierten Selbstregulierung.

Allerdings beansprucht die amerikanische Regierung von der Gründung ICANNs bis heute die ultimative Obergewalt über die Internetbehörde für sich – entgegen allen

anders lautenden Rückzugserklärungen. Jede wichtige Entscheidung, etwa die Re-Delegation von länderspezifischen Domänen oder die Einführung von neuen gTLDs, muss nach wie vor vom US-Handelsministerium abgesegnet werden. Wegen der dominierenden Stellung der amerikanischen Regierung ist es also treffender, ICANN für diese Phase als eine Form der *delegierten Selbstregulierung im Schatten der amerikanischen Regierung* zu bezeichnen. Ihre tatsächliche Unabhängigkeit erscheint entsprechend in einem zwiespältigen Licht und muss mindestens als mittelmässig eingeschätzt werden.

- c. *Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten:* Eine zentrale Vorgabe des White Papers an das Übergangsdirektorium bestand darin, funktionierende Prozeduren auszuarbeiten, die allen Akteuren, die von ihren Entscheidungen betroffen waren, ein aktives Mitspracherecht ermöglichten. In die Praxis übersetzt hiess das nichts anderes, als dass ICANN potentiell jeden Internetnutzer auf der Welt in ihre Politikformulierung einbeziehen musste. Als Vehikel dazu diente die so genannte At-Large-Membership und die im Herbst 2000 abgehaltenen globalen Direktoriumswahlen.

Ungeachtet der schwerwiegenden Probleme, die sich bei der Durchführung der Wahlen ergaben, kann für diesen Zeitpunkt also – mindestens dem Anspruch nach – von einer hohen Kongruenz zwischen Regelungsträgern und Regelungsadressaten gesprochen werden. Entsprechend hoch müsste das Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten eingeschätzt werden.

Allerdings ist auch hier eine Relativierung anzubringen. Angesichts der empirischen Tatbestände ist nicht zu übersehen, dass die At-Large-Membership über weite Strecken mehr eine Legitimationssimulation denn eine echte Einbindung der Nutzerinteressen in die Entscheidungsfindung von ICANN war. Die wichtigen Entscheidungen wurden weiterhin im kleinen Direktoriumskreis oder gar eigenmächtig von den ICANN-Angestellten gefällt. Die At-Large-Membership war aus Sicht des Übergangsdirektoriums ein notwendiges Übel, das zur Erfüllung der im White Paper geäusserten Vorgaben in Kauf genommen werden musste. Im Vergleich zu den gut organisierten und ebenfalls gut im Direktorium vertretenen Industrieinteressen hatten die Nutzerinnen und Nutzer zu keinem Zeitpunkt wirkliche Chancen der Einflussnahme (Holitscher 2000d).

Vor diesem Hintergrund muss das Ausmass der durch die ICANN-Strukturen ermöglichten Partizipationskanäle als mittelmässig, im Vergleich zum frühen Ingenieurregime immerhin als deutlich höher eingeschätzt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass an die im Herbst 1998 gegründete ICANN sehr weit reichende Autoritäten delegiert wurden, die sowohl die legislative, die exekutive wie die gerichtliche Delegation umfassten. Betreffend den Grad der Unabhängigkeit fällt der Befund insofern gemischt aus, als die amerikanische Regierung ihre hierarchische Stellung im Internetregime unilateral aufrechterhielt. Ebenso wurde die möglichst breite Partizipation dem Anspruch nach zwar hoch gehalten, in Wirklichkeit behinderten aber Verzögerungen und prozedurale Streitfragen die effektive Teilnahme zivilgesellschaftlicher Interessen an ICANN. Somit präsentiert sich das Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten für diese Ausprägung der Selbstregulierung als eher mittelmässig.

Wie die empirische Betrachtung des Entwicklungsprozesses gezeigt hat, war die 1998 gegründete ICANN mit einigen gravierenden Strukturfehlern behaftet, die ihr die Erreichung der zentralen Missionsziele entweder erschwerten oder gar verunmöglichten. Die Reformen, die als Reaktion auf die anhaltende Blockade der Entscheidungsfindung und auf die wachsende Kritik in Angriff genommenen wurden, sollten diese Missstände beseitigen. In dieser Situation trat der amtierende ICANN-Präsident Stuart Lynn die Flucht nach vorn an und leitete einen Wechsel vom Modell der delegierten Selbstregulierung zur Ausprägungsform der *Ko-Regulierung* ein. Seine Vision war, eine globale Public-Private-Partnership des Internets zu initiieren.

Betreffend die drei Strukturdimensionen nicht-staatlicher Selbstregulierung boten die ICANN-Reformen, mit deren Umsetzung zu Beginn des Jahres 2003 begonnen wurde, folgendes Bild:

- a. *Reichweite der Delegation:* Die Neuformulierung der Missionsziele und so genannten „core values“ im Rahmen des Reformprozesses hatte das Ziel, das Tätigkeitsfeld von ICANN neu abzustecken. Demnach sollte sich ICANN künftig ausschliesslich auf ihren ursprünglichen Wirkungskreis, nämlich die technische Koordination des Domain Namen Systems, konzentrieren. Diese Klärung geschah jedoch weniger, weil man ICANN nachträglich gewisse Autoritäten entziehen, sondern weil man die schleichende Ausweitung des ICANN-Mandats in andere Themenbereiche abwenden wollte. Innerhalb ihres angestammten Problembereichs sollte ICANN auch künftig über umfangreiche Entscheidungs- und Implementierungsbefugnisse verfügen. So wird die private Organisation weiterhin für die optimale Bewirtschaftung des Namenraums zuständig sein und sich in Abstimmung mit anderen Behörden um ein global funktionierendes Streitschlichtungsverfahren bemühen.

Vor diesem Hintergrund verfügt ICANN heute zwar über eine klarere Definition ihrer Mission, eine substantielle Einschränkung ihres Mandates und damit eine Einschränkung des Delegationsgrades hat aber nicht stattgefunden.

- b. *Grad der Unabhängigkeit:* Eine unmittelbare Folge der Reformen besteht darin, dass der Zugriff der Regierungen auf ICANN merklich enger geworden ist. Das GAC wird künftig seine Beobachter in allen Suborganisationen des Unternehmens unterbringen und will bei allen wichtigen Entscheidungen vorab konsultiert werden. Parallel dazu hat auch die amerikanische Regierung ihre Kontrollfunktion über ICANN ausgeweitet. Dies schlägt sich vor allem in den erschwerten Auflagen des jüngsten MoUs sowie in der viermonatlichen Berichtspflicht gegenüber dem US-Handelsministerium nieder. Indem Stuart Lynn den Regierungen explizit die ultimative Hoheit über ihre ccTLD-Verwaltungen zusprach, hat ICANN auch in diesem Bereich an Entscheidungsfreiheit verloren.

Unter dem Strich hat ICANN mit den Reformen sehr viel an Handlungsfreiheit gegenüber den Regierungen eingebüsst. Entsprechend muss ihre Unabhängigkeit als eher gering veranschlagt werden.

- c. *Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten:* Von den in Angriff genommenen Umstrukturierungen am härtesten getroffen wurden ohne Zweifel die allgemeinen Mitspracherechte der nicht-kommerziellen Internetnutzerinnen und -nutzer am ICANN-Prozess. Die At-Large-Membership existiert in der neuen Fassung nicht mehr und die zivilgesellschaftlichen Interessen können sich künftig nur mehr durch umständliche Verfahren in die Politikformulierung einbringen.

Demgegenüber gewinnt die von ICANN regulierte Industrie und Technikergilde erheblich an Gewicht und Entscheidungsmacht. Ebenso werden die einzelnen Regierungen künftig über ein aufgewertetes GAC verstärkt ihre Stimme einbringen können.

Gesamthaft betrachtet und im Vergleich zu ihren ursprünglichen Vorgaben hat ICANN damit erheblich an Partizipationsmöglichkeiten eingebüsst. Ganz im Sinne des ergebnisorientierten Organisationsansatzes zielt sie künftig auf ihre Legitimation durch effektive Problemlösung ab und weniger durch möglichst inklusive Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Zusammenfassend kann auch für die dritte Ausprägung der abhängigen Variable konstatiert werden, dass die Reichweite der an ICANN delegierten Autoritäten hoch war. Im Gegensatz dazu büsste die Internetbehörde im Zuge der Reformen erheblich von ihrer Unabhängigkeit

gegenüber den Regierungen ein. Ebenfalls negativ fällt der Befund betreffend die Partizipationsmöglichkeiten aus. Diese wurden beim Update auf ICANN 2.0 praktisch vollständig abgeschafft.

In der Gesamtschau betrachtet unterlag die abhängige Variable, die institutionelle Governancestruktur im Problemfeld der globalen Internetregulierung, einem beachtlichen Wandel. Dieser Wandel vollzog sich wie dargestellt entlang verschiedener Strukturdimensionen. Zur besseren Übersichtlichkeit werden diese in der nächsten Abbildung noch einmal dargestellt.

Abbildung XI: Wandel der Governancestruktur im Internet über die Zeit hinweg

<i>Dimension</i>	<i>Reichweite der Delegation</i>	<i>Grad der Unabhängigkeit</i>	<i>Ausmass an Partizipationsmöglichkeiten</i>
<i>reine Selbstregulierung (1964-1997)</i>	hoch	hoch	niedrig
<i>delegierte Selbstregulierung (1998-2002)</i>	hoch	mittel	mittel
<i>Ko-Regulierung (ab Anfang 2003)</i>	mittel	niedrig	niedrig

Im Folgenden sollen nun die verschiedenen Einflussfaktoren abgehandelt und hinsichtlich ihrer Erklärungskraft bezüglich des Wandels der Governancestruktur im Internet, so wie sie sich schliesslich mit ICANN präsentiert, überprüft werden. Hierfür richtet sich das Augenmerk analog zur theoretischen Abhandlung zuerst auf die unterschiedlichen Motivationsmomente privater Akteure, die gemeinsame Koordination ihrer Aktivitäten überhaupt anzustreben.

5.2 Anreize für die Selbstregelung privater Akteure

Im Theorieteil wurden folgende Einflussgrössen für die Etablierung transnationaler Selbstregulierungsarrangements durch private Akteure erarbeitet: a) Kompatibilitätsvorteile, b) gesellschaftliche Forderungen, c) antizipatorische Selbstregulierung.

- a. *Kompatibilitätsvorteile:* Die Hauptfunktionalität eines jeden Netzwerkes besteht in der Ermöglichung effizienter und fehlerfreier Kommunikation zwischen seinen verschiedenen Knotenpunkten. Gemäss den Gesetzen der Informationsökonomik steigt der Nutzen eines Netzwerkes für den einzelnen Anwender mit jedem neu angeschlossenen Knotenpunkt

exponentiell (McKnight/Bailey 1997). Güter mit Netzwerkeffekten werden dabei meist durch eine kritische Masse charakterisiert, also durch eine bestimmte Menge von Netzteilnehmern, die erreicht werden muss, um einen funktionierenden Markt und damit weiteres Wachstum zu erlauben. Wird das Wachstum des Netzwerkes nicht ausreichend gefördert, so kann es passieren, dass die kritische Masse nicht erreicht wird und das Netzwerk auf niedrigem Niveau stagniert oder sich gar zurückbildet (McKnight/Bailey 1997).

Ein Hauptziel des militärisch geförderten Vorgängers des Internets, des so genannten ARPA-Netzes⁶⁸, bestand darin, die verschiedenen Forschungsnetze der USA miteinander zu verbinden und ihnen die Querkommunikation zu ermöglichen (Hafner/Lyon 1996). Das von Jon Postel, Vint Cerf und anderen Ingenieuren entwickelte Internetprotokoll TCP/IP erfüllte diese Forderung, indem es die Datenpakete unabhängig von der unterliegenden Hardware vermittelte. Aus Designüberlegungen entschlossen sich die Internet-Architekten ausserdem, das entstehende Netzwerk als Zusammenschluss von möglichst dezentral organisierten, gleichberechtigten Netzteilnehmern aufzubauen. Allerdings liess sich auch damit das Vorhandensein einer zentralen Schaltstelle in Form einer autoritativen Serverdatenbank nicht vermeiden. Der A-Rootserver fungierte fortan als oberste Schaltstelle zwischen den einzelnen Teilnetzen des Internets.

Aufgrund der beschriebenen Netzwerkeffekte und Kompatibilitätsvorteile eines schnell wachsenden Computerverbunds, hatten alle nachfolgenden Netzwerke den rationalen Anreiz, ihre Kommunikation auf das freie TCP/IP umzustellen und sich ans Internet anzuschliessen. Diese Expansion verlief jedoch völlig unkoordiniert und ohne übergeordneten Plan, insbesondere aber unterhalb der Aufmerksamkeit staatlicher (Telekommunikations-)Behörden. Die meisten Netze, die am expandierenden Verbund teilnahmen, waren in privatem Besitz. In dem Masse, wie die Zahl der ans Internet angeschlossenen Computernetze stieg, stieg auch die Bedeutung und der Wert des autoritativen Zentralservers, der A-Root: „By the early 1990s, the Internet protocols and their name and address spaces had become the convergence point for the achievement of global interoperability“ (Cukier 1999b:128; Mueller 2002:73).

Da die Aufrechterhaltung der globalen Interkonnektivität ebenso wie die Sicherung ihres fortgesetzten Wachstums die beständige Weiterentwicklung und Pflege der Internetinfrastruktur notwendig machte, schufen die privaten Netzbesitzer angesichts

⁶⁸ Diese Abkürzung steht für Advanced Research Projects Agency Network.

fehlender Alternativen ihre eigenen Standardisierungs- und Kontrollgremien. Die legendäre IETF etwa war nichts anderes als eine aus der Notwendigkeit der gegenseitigen Technikkoordination geborene Selbstregelungsinstanz der jungen Internetgemeinschaft (Hofmann 2000b). Auf der gleichen Motivationsgrundlage entstanden auch die anderen nicht-staatlichen Regulierungsinstanzen, beispielsweise das Internet Architecture Board, das World Wide Web Consortium oder später die ISOC. Unter dem Dach dieser Gremien verständigten sich die aus verschiedenen Ländern stammenden, vorwiegend privaten Netzbetreiber auf gemeinsame Prinzipien und Verfahrensweisen der paketvermittelten Informationsübertragung. Jede Nichteinhaltung dieser Koordinationsmechanismen und ihrer technischen Standards riskierte Inkompatibilität und damit den Ausschluss aus dem Netzverbund, was wiederum mit entsprechend hohen Kosten verbunden gewesen wäre.

Die nicht-staatliche Selbstregulierung des frühen Internets war somit selbstdurchsetzend und bot genügend Anreize, die Fragmentierung des Netzes und damit das Ende des globalen Datenverkehrs zu verhindern. Die Herausbildung der frühen Form der Selbstverwaltung war folglich die zwingende Antwort auf die steigenden technischen Kompatibilitätsbedürfnisse einer expandierenden Netzinfrastruktur. Zumindest für die frühe Phase der Internetregulierung galt somit der Spruch: „Technology drives politics“.

- b. *gesellschaftliche Forderungen*: Auf den DNS-Bereich bezogen spielte gesellschaftlicher Druck keine Rolle für die Selbstorganisation der privaten Akteure. Es gibt jedoch einige interessante Beispiele für diese Art des Selbstregulierungsanreizes: Die Internet Content Rating Association etwa, ein globaler Verband privater Inhaltsanbieter wie AOL, Microsoft oder MCI Worldcom, ist ein aktives Selbstkontrollregime zur Filterung illegaler Internetinhalte (Holitscher 2000a). Ihre Gründung geht direkt auf die gesellschaftlichen Forderungen nach einer Zensur pornographischer und rechtsextremer Materialien auf dem Internet zurück.
- c. *antizipatorische Selbstregulierung*: Die Verhinderung einer möglichen Staatsintervention war ein entscheidender Faktor für die Herausbildung privat-basierter Steuerungsmechanismen im Bereich der Internetverwaltung. Dieser Anreiz erhöhte sich parallel zur fortschreitenden Kommerzialisierung des Internets und dem damit einhergehenden Bedarf nach einem formaleren Vergabe- und Schlichtungssystem der Domainadministration. Zudem erregten die rasch expandierende Internetinfrastruktur sowie die dadurch ermöglichten Dienste und Transaktionen zusehends öffentliches Interesse, was wiederum die Aufmerksamkeit von staatlichen Akteuren auf sich zog.

In diesem Zusammenhang kann zumindest der IAHC als unmittelbare Reaktion der federführenden Akteure wie die IANA/ISOC auf die Möglichkeit eines Eingriffs des amerikanischen Staates interpretiert werden: „Manchem Beobachter erschien dies als ein Versuch, der drohenden staatlichen Einflussnahme auf den administrativen Kern des Internet zuvor zu kommen“ (Recke 1999:13). Wie das Green Paper später zum Ausdruck brachte, wäre eine staatlich verfasste Neuordnung der Internetregulierung tatsächlich um einiges restriktiver ausgefallen. Sie hätte den privaten Akteuren bedeutend weniger Handlungsspielraum in der Ausgestaltung ihres Zugangs zu den technischen Ressourcen des Internets gewährt. Ausserdem hatte die ambivalente Wortmeldung des FNC-Offiziellen Bob Aiken auf verschiedenen Mailing-Listen bereits Ende 1995 klar gemacht, dass die US-Regierung auf die Herausforderungen im DNS-Bereich aufmerksam wurde. Dabei handelten die frühen Internetingenieure tatsächlich auf der Grundlage, dass sie „ihr Internet“ gegen zerstörerische Einflüsse von aussen bewahren mussten, seien diese nun kommerzieller oder hierarchisch-staatlicher Natur (Reagle 1999).

Insofern wirkte das vollständige Fehlen einer etablierten Verwaltungsstruktur geradezu wie eine Einladung an die ambitionierten Internetingenieure, das entstehende Regelungsvakuum mit eigenen Vorstössen zu füllen: Wer immer sich als erster der Problematik annehmen würde, sollte später über entscheidenden Einfluss auf die endgültige Ausgestaltung der DNS-Reform verfügen. Erleichternd kam hinzu, dass vor dem Jahr 1997 in den meisten Regierungen und Staatsverwaltungen weder das notwendige Bewusstsein für das enorme Zukunftspotential des Internets noch das konkrete Wissen betreffend allfälligen Regulierungsmöglichkeiten vorhanden war.

Die Selbstregelungsbestrebungen der transnationalen Internetakteure können somit als kollektiver Verhinderungsversuch einer strikteren Staatsregulierung und als Bestreben einiger gut organisierter Privatakteure erklärt werden, sich durch eigenen Aktivismus einen Regulierungsvorteil zu verschaffen (first-mover advantage).

Zusammenfassend bleibt für diesen Teil festzuhalten: Sowohl die durch die Internettechnik selbst induzierten Kompatibilitätsvorteile wie auch die pro-aktive Verhinderung einer erwarteten Staatsintervention waren für die privaten Akteure grundsätzliche Anreize zur Verfolgung selbstregulativer Bestrebungen. Dies galt für die Technikergemeinde, die entstehende Internetindustrie sowie für die zivilgesellschaftlichen Akteure. Ausgenommen davon dürfte einzig NSI gewesen sein, deren Monopolrenten im Domainmarkt ja gerade durch die Garantie der US-Regierung bedingt waren.

5.3 Anreize für die staatliche Autoritätsdelegation an den Privatsektor

Im Theorieteil wurden folgende Einflussgrößen für die Abtretung staatlicher Autoritäten an eine private Institution zur Bearbeitung technisch komplexer Regelungsfelder auf globaler Ebene hervorgehoben: a) Reichweite des Regelungsproblems und der Regelungsinstrumente, b) institutionelles Umfeld, c) Verlangen nach Expertise.

- a. *Reichweite Regelungsproblem und Regelungsinstrumente:* Das Internet konfrontiert die Nationalstaaten mit der Schwierigkeit, dass sein genuin weltumspannender Charakter zwar eine globale Politikkoordination notwendig macht, die unmittelbar verfügbaren Mechanismen zwischenstaatlicher Problemlösung aber meist nur über eine beschränkte Reichweite verfügen. Demgegenüber waren die Teilnehmer des Internets seit jeher global orientiert, genauso wie es die Netzinfrastruktur ihrem Wesen nach ist.

Dieser fundamentale Globalismus kommt denn auch in der Organisation der netzspezifischen Interaktionsstrukturen zum Ausdruck: Jedes Netzgremium besitzt seine eigene Mailing-Liste, über die sich die Interessenten aus aller Welt über die anstehenden Probleme austauschen und in ihren Handlungen abstimmen können. So findet beispielsweise der Grossteil der IETF-Arbeit über die zugehörige Diskussionsliste statt, die entwickelten Technologiestandards werden zuerst auf dem Netz publiziert. Ebenso wurden die konstituierenden Konferenzen etwa des IFWP oder von ICANN jeweils live per Videostream über das Internet gesendet, und die nicht vor Ort anwesenden Interessenten hatten Gelegenheit, sich per Email an den Debatten zu beteiligen. Das selbe gilt in abgeschwächter Form auch für die multinationalen Unternehmen, die ihre Produktions- und Managementstrukturen schon früh grenzüberschreitend auf inter- oder intranetbasierte Kommunikationprozesse umstellten.

Angesichts der weitgehend mit der geographischen Ausdehnung des Internets kongruenten Wechselbeziehungen seiner Entwickler und (semi-)professionellen Nutzer bot es sich für die Regierungen geradezu an, die bereits global vorhandenen, inklusiv ausgerichteten Netzkanäle für die angestrebte Reform des DNS nutzbar zu machen: „Few people in the public policy world are familiar with, or participate in, the kinds of forums traditionally used by the Internet community for collaboration and decision making – which are fine tuned for working technical level and research and academic participation“ (OECD 1997:19).

Insofern stimmt die Beobachtung, dass die Reichweite der sozialen Handlungszusammenhänge eine entscheidende Rolle für das jeweilige Mischverhältnis der unterschiedlichen Formen des Regierens spielen, wie das Michael Zürn betont (Zürn 1998). Allerdings mit der Einschränkung, dass dies nur einer von mehreren Gründen sein kann, welche die Delegation von staatlicher Regelungsautorität an den internationalen Privatsektor bestimmen. Wie noch zu zeigen sein wird, geht dieser Prozess aber keinesfalls „funktional“ – also quasi automatisch – vonstatten.

- b. *institutionelles Umfeld*: Teils als Begleiterscheinung der schwerfälligen Politikkoordination jenseits des Nationalstaates, vor allem aber aufgrund des vordergründig rein technischen Charakters der Internetregulierung, erkannten die Regierungen den steigenden Reformbedarf des DNS lange Zeit nicht oder ignorierten ihn schlichtweg: „Entstanden ist das Internet naturwüchsig, fast unbemerkt. Niemand kam deshalb auf die Idee, es regulieren zu wollen“ (Bangemann 1999:90). So musste Christopher Wilkinson noch im Jahre 1997 öffentlich eingestehen, dass die EU-Behörden seit zehn Jahren keinen Kontakt zu den wichtigen einheimischen Internetgremien, wie etwa der europäischen Vergabestelle für IP-Adressen in Amsterdam (RIPE), gehabt hätten. Entsprechend bescheiden waren denn auch das Wissen und das Verständnis der grundlegenden, ihrer Natur nach vorwiegend technisch komplexen Zusammenhänge auf staatlicher Ebene: „For our part, we had to work hard to get up to speed in this fast moving subject“ (Wilkinson 1997b).

Indessen gab sich die ITU argwöhnisch, die einzige zwischenstaatliche Organisation, die sich aufgrund ihrer Positionierung im Telekombereich den drängenden Netzbelangen hätte annehmen können. Die ITU investierte zusammen mit anderen staatlichen Akteuren unbeirrt in die Propagierung von OSI als globales Kommunikationsprotokoll und versuchte wo immer möglich, sich gegen das offen und frei verfügbare TCP/IP auszusprechen. Zudem entstand das Internet vollständig ausserhalb des Einzugsbereichs des damals noch in beinahe allen Ländern monopolartig verwalteten Telekommunikationswesens (siehe auch: Leib 2002). Entsprechend wollte die ITU nichts von der internetbasierten Kommunikation wissen. Die Organisation propagierte vielmehr lange gegen das Internet und unternahm auch aktive Versuche, das aufstrebende Netzwerk in seinem Keim zu ersticken. Das weltumspannende Netzwerk veranschaulichte, ebenso wie die einsetzende Liberalisierung der nationalen Telekommunikationsmärkte, die zunehmende Irrelevanz der ältesten internationalen Organisation, und dagegen wehrte sich die ITU nach Kräften (Drake n/a.). Erst 1998 und angesichts des unwiderlegbaren

Erfolges des Internets anerkannte die ITU an ihrer Vollversammlung das freie TCP/IP als offiziellen Standard (ITU 1998).

Als die staatlichen Akteure in den Jahren 1996/97 auf die Regelungsprobleme des Internets aufmerksam wurden, befand sich die Selbstorganisation des internationalen Privatsektors in einem fortgeschrittenen Stadium. Bereits der zweite Reformversuch der Internettechniker, das IAHC, war in vollem Gange. Zwar erkannten die Regierungen zu diesem Zeitpunkt, dass Handlungsbedarf bestand, es herrschte jedoch keine Klarheit darüber, wer sich der unübersichtlichen Thematik annehmen und entsprechend handeln konnte: „The government lags in understanding of the digital economy. There is no clear understanding of which levels of government should regulate which aspects of the digital economy and how these levels will or should interact” (Cioffi 1999).

Aufgrund des mangelnden Problemverständnisses, der zeitweilig offenen Ablehnung sowie angesichts des weitgehenden Fehlens geeigneter nationaler oder zwischenstaatlicher Strukturen war der staatliche Regulierungsverzicht zu Beginn der DNS-Reform eine pragmatische Vorgehensweise. Der Anreiz zur Abtretung der Regulierungsbefugnisse an den internationalen Privatsektor ergab sich daraus fast zwangsläufig, auch wenn dies keine optimale Lösung war: „Delegation is unlikely to be any state’s ideal solution, but it may be the best available feasible solution“ (Martin/Keohane 1999).

- c. *Verlangen nach Expertise:* In einem von problemfeldbezogener Unsicherheit geprägten Umfeld sind staatliche Akteure auf verlässliche Quellen angewiesen, die ihnen genügend und qualitativ hochstehende Informationen anbieten. Denn nur wenn der Regulierer über ausreichende Kenntnis der grundlegenden Thematik verfügt, kann er Regulierungsentscheide treffen, die tatsächlich greifen und nicht an der eigentlichen Hauptproblematik vorbeischiessen. Diesbezüglich kann für den Bereich der DNS-Reform konsistent argumentiert werden, dass – wie erwähnt – innerhalb der staatlichen Behörden keine Experten mit professionellem Wissen im Gebiet der netzbasierten Infrastrukturregulierung vorhanden waren. Aus diesem Grunde sahen sich die neu auf der Internetbühne auftretenden Staatsfunktionäre veranlasst, das notwendige Wissen von ausserhalb ihres unmittelbaren Umfelds, also beim Privatsektor einzufordern.

Vor diesem Hintergrund bot sich vor allem das bis anhin handlungsführende *old boys network* der Internetveteranen als kenntnisvermittelnder Partner im unübersichtlichen Akteurfeld der DNS-Reform an. Die „epistemic community“ der Ingenieure verfügte praktisch über das Wissensmonopol über den Aufbau und die Funktionsweise der

Internetadministration und der damit einhergehenden Regelungsoptionen. Daher sahen sich die staatlichen Entscheidungsträger geradewegs dazu eingeladen, ihre Politikentscheide von der einzigartigen Expertise dieser Akteurgruppe abhängig zu machen. Entsprechend hat Peter Cowhey darauf hingewiesen, dass „politicians align with epistemic communities and invite them in to the inner circles of power“, wenn sie sich in einem unbekannten, technisch komplexen Gebiet bewegen (Cowhey 1990:171).

Ihr umfassender Wissensvorsprung ist denn auch der Hauptgrund für die Erklärung der nachhaltig führenden Rolle, welche die IANA/ISOC-Koalition im Entstehungsprozess der ICANN genoss. Zwar veranlasste die „epistemic community“ der Internetveteranen die amerikanische Regierung mit ihrem IAHC-Vorstoss zur Intervention; dies geschah jedoch nicht, weil die Clinton-Administration die fachliche Kompetenz der Ingenieure anzweifelte, sondern weil sie mit den Zielen der sich abzeichnenden Regulierung nicht einverstanden war. Diese Argumentation wird empirisch durch den Umstand gestützt, dass die US-Regierung bei ihren eigenen Regelungsvorstössen, wie etwa dem Green Paper oder der Installation der ICANN-Statuten, wiederum die IANA/ISOC-Koalition zum Kern der anvisierten Regelsysteme erklärte (Mueller 2002). Dabei machte sich das *old boys network* seine symbiotische Beziehung zur amerikanischen Regierung – Wissensvermittlung im Austausch für politischen Einfluss – genauso gezielt für die Erreichung ihrer eigenen Ziele zu nutze, wie die Clinton-Administration.

In ähnlicher Perspektive kann auch die Beziehung Ira Magaziners zur Kerngruppe der amerikanischen Unternehmeninteressen, dem GIP, betrachtet werden. Diese „loose epistemic community“ konnte der amerikanischen Regierung zwar nur beschränkt Informationen über die technischen Aspekte bieten, sie hatte jedoch ganz klare Vorstellungen von den vordringlichen Zielen der DNS-Reform. Wie ausgeführt, bestanden diese in erster Linie in der Herausbildung eines privat-basierten Netzregimes zur Sicherung ihres uneingeschränkten Marktzugangs, womit sie bei Magaziner offene Türen einrannten. Dennoch sicherte ihnen die gut organisierte Nähe zu den Entscheidungsträgern der Clinton-Administration unmittelbaren Einfluss auf die Entstehung von ICANN, wie dies etwa die entscheidende Rolle von IBM bei der Selektion der ersten Direktoriumsmannschaft verdeutlicht (Leib 2002).

Auf europäischer Seite spielten die skizzierten Mechanismen in vergleichbarer Weise. Hier interessierte sich Christopher Wilkinson, ein untergeordneter Beamter des damaligen DG XIII, verhältnismässig früh für die DNS-Problematik. Um sich einen ordentlichen Überblick anzueignen, brachte er die relevanten europäischen Internetakteure unter dem

Dach des EC-PoP zusammen, beispielsweise die ISPs, die ccTLDs und RIPE, ihrerseits die hiesige Vergabestelle von IP-Adressen. Dabei genügte das EC-PoP sowohl dem Bedürfnis der Kommission nach aussenstehender Expertise wie auch der notwendigen Interessenkoordination zwischen der Kommission und dem europäischen Privatsektor hinsichtlich ihres gemeinsamen Vorgehens in der DNS-Thematik. Schliesslich wäre aber auch die EU nicht in der Lage gewesen, aus eigener Kraft und ohne die aktive Unterstützung der relevanten, aus unterschiedlichen Jurisdiktionen stammenden Privatakteure ein genügend stabiles Nachfolgeregime der Internetverwaltung auszuarbeiten.

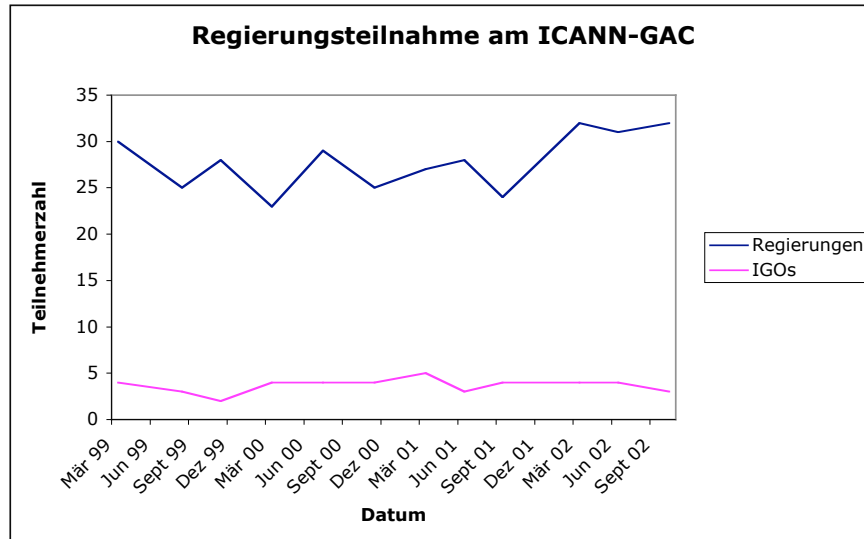
Ein wichtiger Anreiz für die Autoritätsdelegation über die DNS-Verwaltung bestand damit im staatlichen Verlangen nach Expertise betreffend die technisch komplexe Natur des Regelungsgegenstands. Allerdings muss einschränkend bemerkt werden, dass die vermeintliche Autoritätsdelegation aus Gründen der wirkungsvolleren Informationsgenerierung leicht als Rechtfertigung für andere Absichten hinsichtlich der eigentlichen Regulierungsziele instrumentalisiert werden kann. Dieser wichtige Punkt wird im zweiten Teil der Analyse ausgeführt.

Schliesslich bleibt festzuhalten, dass sich der staatliche Delegationsanreiz aus Gründen der Informations- und Expertisenbeschaffung mit zunehmender Prozessdauer und steigender Lernkurve auf Regierungsseite zurückgebildet hat. So erkannten die Regierungen im Laufe des ICANN-Prozesses nicht nur die politischen Implikationen vermeintlich technischer Koordinationsaufgaben, sondern lernten auch die strategische Bedeutung des Zentralserversystems für ihre nationalen (Sicherheits-)Interessen sowie die ökonomischen Potentiale der Internetinfrastruktur für ihre Volkswirtschaften kennen. Die aktivsten Mitglieder im ICANN-GAC, beispielsweise die EU, Australien oder Frankreich, verfügen heute über eigens aufgebaute Abteilungen, die sich ausschliesslich mit Fragen der Internetverwaltung beschäftigen. Ebenso investiert die ITU erhebliche Ressourcen in diesen Bereich – eine Entwicklung die im Jahr 1997 noch nicht absehbar war. Wie die jüngsten Reformen und die parallele Verstärkung staatlichen Einflusses eindrücklich demonstrierten, hat der staatliche Anreiz, Entscheidungsbefugnisse aus Informationsgründen an ICANN abzutreten, in dem Masse abgenommen, wie die Regierungen selbst dazugelernt haben.

Einen ungefähren Eindruck vom wachsenden Interesse der Regierungen an ICANN und ihrem Tätigkeitsfeld vermag auch die Entwicklung der Teilnehmerzahl an den

regelmässigen GAC-Treffen zu vermitteln, wobei sich eine insgesamt steigende Tendenz eruieren lässt, insbesondere in jüngster Zeit.⁶⁹

Abbildung XII: Die Regierungen und das ICANN-GAC



Quelle: GAC-Minutes; eigene Berechnungen

Betreffend die Gefahr, dass die nichtstaatlichen Wissensträger und gleichzeitigen Autoritätsempfänger die eingeforderten Informationen aus eigennützigen Motiven verfälschen, wurden zumindest bei der institutionellen Ausgestaltung von ICANN einige Vorsichtsmassnahmen getroffen. Die Organisation umfasst sämtliche für ihren Regulierungsauftrag relevanten Interessengruppen, wie sie sich in den verschiedenen unterstützenden Organisationen und deren „Constituencies“ präsentieren. Eine unmittelbare Folge dieser extrem heterogenen Besetzung ist allerdings, dass die Entscheidungsfindungsmechanismen von ICANN sehr komplex und in der Praxis wenig transparent funktionieren (Johnson/Crawford 2000). So war die DNSO – eine der drei „Supporting Organizations“ in der Gründungsversion von ICANN – lange Zeit praktisch entscheidungsunfähig. Dies verleitete das Direktorium dazu, wichtige Beschlüsse selbst zu verabschieden und sich nicht an die verbrieftete Mitwirkung der Unterorganisationen zu halten, was wiederum zum Vorwurf der Eigenmächtigkeit von ICANN führte.

Somit kontrollierte die grosse Durchmischung von ICANN mit Interessengruppen verschiedenster Art zwar die systematische Generierung von Fehlinformationen, verhinderte jedoch zugleich eine effiziente Entscheidungsfindung. ICANN wurde denn auch häufig dafür

⁶⁹ Die mitunter starken Schwankungen in der Teilnahme am GAC lassen sich mit den zuweilen sehr abgelegenen Veranstaltungsorten erklären. So nahmen an den Treffen in den USA bedeutend mehr Regierungen teil als etwa in China oder Afrika. Im Übrigen bringt die Graphik die Intensivierung jeweils einzelstaatlicher Bemühungen, wie sie etwa in den USA oder Frankreich stattgefunden haben, nicht zum Ausdruck.

kritisiert, dass sie sich in ihrer Performance nicht mehr allzu stark von der als schwerfällig gerügten ITU unterscheide: „Its procedures and growing bureaucracy are more characteristic of a state-created regulatory agency than a private corporation or industry standards-setting organization“ (Rutkowski 2000a). Diese Kritik stellte dann auch mit einen Hauptgrund für die im Februar 2002 in Angriff genommenen Reformen der Internetbehörde dar.

Zusammenfassend wurde die Wirksamkeit der folgenden, grundlegenden Anreizstrukturen für die Herausbildung globaler Regulierungsinstitutionen durch nicht-staatliche und staatliche Akteure am empirischen Fall nachgewiesen: Kompatibilitätsvorteile, Verhinderung staatlicher Intervention, Inkongruenz zwischen Regelungsproblem und staatlichen Regelungsmechanismen, schwach ausgebildete oder nicht vorhandene institutionelle Strukturen auf national- oder zwischenstaatlicher Ebene, sowie das Verlangen staatlicher Akteure nach problemfeldspezifischer Expertise.

Wie im Theorieteil dargelegt, ist die Identifikation und Erläuterung der fundamentalen Anreizstrukturen zwar eine notwendige Bedingung für die systematische Erklärung transnationaler Regelungsarrangements, isoliert betrachtet sagen diese jedoch wenig über die konkrete institutionelle Ausgestaltung der etablierten Behörde aus. Damit bleibt jede Erklärung, die sich nur auf die Frage der entscheidenden Motivationsmomente für eine privat-basierte Regelung auf globaler Ebene konzentriert, unvollständig. Im Folgenden wird deshalb die Analyse auf die Untersuchung des eigentlichen Entstehungs-, Aushandlungs- und Wandlungsprozesses von ICANN verschoben. Wie zu zeigen sein wird, erlaubt erst die Miteinbeziehung der im Problemfeld vorhandenen Verteilungskonflikte – theoretisch veranschaulicht durch die Erweiterung des funktional-geprägten Erklärungsmodells um prozedurale Aspekte – die umfassende Erklärung der beobachteten Form von ICANN.

5.4 Die Verteilungskonflikte im Bereich des DNS und ihr Einfluss auf die institutionelle Ausgestaltung von ICANN

Die Distributionsprobleme im Bereich der Internetverwaltung lassen sich grob in zwei unterschiedliche Dimensionen unterteilen: a) Konflikte innerhalb des Privatsektors um die Ausgestaltung der geltenden Regeln zur Bewirtschaftung der Namenräume, b) Konflikte zwischen den staatlichen Akteuren um die politische Kontrolle über das Internet insgesamt. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit sollen diese beiden Problemfelder gesondert analysiert werden, obwohl sie in der Wirklichkeit nicht immer trennscharf zu unterscheiden sind.

5.4.1 Konflikte im Privatsektor über die geltenden Regeln zur Bewirtschaftung der Namenräume

Antriebsmotor des institutionellen Wandels im Bereich der Internetverwaltung waren nach dem Zusammenbruch des Technikerregimes die ungeklärten Autoritätsverhältnisse über die bestandeswichtigen Netzressourcen, also den Namenraum und das Zentralserversystem. Unterschiedliche private Parteien versuchten, sich diese unbesetzten Autoritäten zu sichern und darauf aufbauend eine ihren jeweiligen Interessen entsprechende Konstellation der wirtschaftlichen Verfügungsrechte über die Kernressourcen des Internets einzurichten. Schliesslich verdichteten sich die gegensätzlichen Autoritätsambitionen zu einer zähen politischen Auseinandersetzung darüber, welche Interessengruppe wie viel Einfluss auf das neue Netzregime und seine institutionelle Ausgestaltung haben sollte. Denn je nach dem wer die Allokationsmechanismen zur Bewirtschaftung der Namenräume neu installierte und wie diese aussahen, würden die einen Akteurgruppen vorteilhaftere Nutzungsrechte gewinnen, andere zu den Verlieren der DNS-Reform gehören. Im Zentrum der Domain Name Wars stand somit der Kampf zwischen unterschiedlichen Akteurgruppen und ihren jeweiligen Koalitionen um die politischen Verfügungsrechte über die zentralen technischen Komponenten der globalen Internetinfrastruktur.

Dies geschah – wie im empirischen Teil ausgeführt – vor dem Hintergrund, dass die rasante Kommerzialisierung des Internets ab Mitte der 1990er Jahre eine fundamentale Krise des bestehenden, auf informellen Regeln und Verfahrensweisen fussenden Ingenieurregimes provozierte. Wichtiger Auslöser war die Funktionsentfremdung der ursprünglich rein technisch relevanten Domain Namen zu eigentlichen „digitalen Aushängeschildern“ (Hofmann 2002b:25). Überfüllte Namenräume dramatisierten diese Entwicklung weiter. Weder das unter Druck geratene Technikerregime noch die Monopolstellung von NSI im Bereich der gTLDs boten funktionierende Voraussetzungen dafür, dass alle Akteure mit einem Interesse an der Bewirtschaftung des DNS die sich neu abzeichnenden Gewinnchancen nutzen konnten. Zudem wurden die wachsenden Steuerungsprobleme des Internets wesentlich als eine rein technische Angelegenheit betrachtet: „Dies verstellte den Blick auf die politische Natur wichtiger Teilprobleme und die erforderlichen regulativen Lösungen, was erst im Rahmen des Prozesses gelernt werden musste“ (Leib 2002:252).

Erschwerend kam hinzu, dass das Internet in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre immer weniger eine amerikanische Veranstaltung war:⁷⁰ Befanden sich 1996 noch 83% aller

⁷⁰ Die Anzahl eigentlicher Nutzer ist nicht mit der Anzahl vernetzter Knotenpunkte (Hosts) zu verwechseln, welche die Grundlage für die Abbildung 13 auf Seite 212 sind.

Internetnutzer in den Vereinigten Staaten und nur 6% in Europa, waren es zwei Jahre später nur noch 57% auf dem nordamerikanischen Kontinent und über 21% in Europa (NUA 2003). Zudem stammten wichtige Entwicklungen wie etwa der HTML-Standard, der seinerseits die Grundlage für das World Wide Web und damit den eigentlichen Durchbruch der internetbasierten Kommunikation bildete, von ausserhalb der USA (Werle 1997). Diese breite Internationalisierung sowohl der Nutzer- wie auch der Trägerbasis des pulsierenden Internets bewirkte eine rasche Erweiterung des Akteurfeldes und führte zu einer enormen Heterogenisierung der Gruppen, die sich für die Belange der Internetverwaltung interessierten.

Vor dem Hintergrund der sich verstärkenden Kommerzialisierung und Internationalisierung des Internets wurde eine schnelle Beseitigung des steigenden Reformdrucks dadurch behindert, dass keine der involvierten Akteurgruppen unbestritten die Autorität für sich beanspruchen konnte, die verbindlichen Regeln und Prozeduren für die Bewirtschaftung der Kernressourcen des Internets festzulegen. Nach dem Zusammenbruch der „Entscheidungshoheit der Ingenieure“ (Hofmann 2000b) waren die politischen Verfügungsrechte über die Kernressourcen nicht mehr von einer ausreichend legitimierten Autorität gedeckt und standen somit zur Disposition.

Kern der umstrittenen Regelungsverhältnisse war die Aufschaltung von neuen TLDs oberster Stufe, vor allem zur Entlastung der übervollen Domäne «.com». Hierzu bedurfte es eines bindenden Satzes allgemein akzeptierter Allokationsmechanismen und Streitschlichtungsverfahren, durch die der künstlich beschränkte Namenraum ausgebaut und in seiner Bewirtschaftung re-organisiert würde. Zweifellos eröffnete die Erweiterung des Namenraums erhebliche wirtschaftliche Möglichkeiten, die zum damaligen Zeitpunkt ausserordentlich hoch eingeschätzt wurden. Den Namenraum kontrollieren konnte wiederum nur, wer die Autorität über das Zentralserversystem, mithin den A-Rootserver, und damit über das Herzstück des Internets innehatte.

Die Reform des Domain Namen Systems machte somit zwingend auch die Klärung der Frage nötig, wer die ultimative Hoheit über das Internet auf welcher Grundlage für sich beanspruchen und diese entsprechend nutzen konnte – ein Streitpunkt, der seine Fortsetzung auf zwischenstaatlicher Ebene finden sollte.

Diese Entwicklungen stützen Richard Libecaps Befund, wonach benachteiligte Gruppen ein bestehendes Verfügungsrechtsregime zu verändern suchen, wenn sie sich auf breiter Basis in der Ausschöpfung der potentiellen Profite behindert sehen, die mit der Wertsteigerung einer

Ressource einhergehen. Die Intensität des sich darüber einstellenden politischen Konfliktes wurde durch die enorme Heterogenität der global verstreuten Verhandlungspartner noch gesteigert. Dabei wären gemäss Libecap die insgesamt aus der angepeilten institutionellen Veränderung (Abschaffung der Marktdominanz von NSI) zu erwartenden Gewinne (breitere Verteilung der ehemaligen Monopolrenten) gross genug gewesen, um relativ einfach einen allseitig akzeptablen Verteilungsschlüssel zu finden. Dem wirkte allerdings NSI als ehemalige Monopolhüterin entgegen, die alles unternahm, ihren Status Quo zu erhalten. Ausserdem wurde die angestrebte Neuverteilung der wirtschaftlichen Verfügungsrechte über die Kernressourcen des Internets von einer Interessengruppe zu Ungunsten der restlichen Akteure einseitig dominiert, vom *old boys network*.

Die Internetveteranen verfügten über erhebliche Organisationsvorteile – das hat die empirische Untersuchung gezeigt und im Theorieteil die Auseinandersetzung mit der Fähigkeit gesellschaftlicher Akteurgruppen zur kollektiven Erreichung ihrer Ziele. Als wichtigste Exponenten der Technikergemeinde wurden die IANA, IETF und die ISOC und mit ihnen Personen wie Jon Postel, Don Heath, Vint Cerf oder Mike Roberts identifiziert. Die Mitglieder des kleinen, in sich geschlossenen Zirkels vertraten nicht nur die selben kognitiven Regel- und Normensysteme, sie waren zudem verbunden durch die gemeinsame Ablehnung bestimmter Handlungsalternativen bezüglich der Internetverwaltung. Das *old boys network* betrieb unausgesprochen die Beibehaltung und weitere Festigung ihrer Kontrolle über die zentralen Ressourcen „ihres Internets“ als gemeinsamen Fokelpunkt, ungeachtet der im Problemfeld neu hinzukommenden Akteure und der sich verändernden Rahmenbedingungen. Demnach war das *old boys network* nichts anderes als eine „epistemic community“, in dem Sinne wie sie Haas beschreibt: „Its members are united in rejecting some alternative vision of the world, and this common attitude eases coordination problems“ (Haas 1992:117).

Die Quelle des grossen Einflusses, den diese Gruppierung während der ganzen Reformphase hatte, war ihr grosses professionelles Wissen: Die Ausarbeitung einer funktionierenden Internetverwaltung ohne Inanspruchnahme der einzigartigen Expertise des *old boys network* war nicht machbar. Allerdings sollte ihr grosser technischer Sachverstand die Ingenieurgemeinde nicht davor bewahren, sich ebenfalls nach den Regeln des politischen Wettbewerbs richten zu müssen, wie sie dies in den Misserfolgen sowohl des „Draft Postel“ als auch des IAHC erfuhr.

Unter Virginia Hauflers „loose epistemic community“ können marktdominierende Firmen und Unternehmen mit einem vitalen Interesse an der Stabilität der Internetinfrastruktur

subsumiert werden. Es waren dies in erster Linie die Mitglieder des GIP, also MCI-Worldcom, IBM oder AT&T. Obwohl diese Akteure auf dem freien Markt miteinander konkurrieren würden, stand es dennoch in ihrem gemeinsamen Interesse, dass die künftige Internetverwaltung in private – also ihren eigenen – Hände zu liegen käme. Die Internetindustrie trat im DNS-Prozess mit Eigeninteressen auf, „doch äusserte sich dies hinsichtlich der Verwaltung der Internet-Ressourcen oft dahingehend, dass individuelle Interessen der Unternehmen mit dem kollektiven Interesse am Erhalt und der Stabilität des Internet zusammenfielen“ (Leib 2002:254).

Die anderen privaten Akteure hatten wegen ihrer heterogenen Interessenlagen weit höhere Organisationskosten aufzubringen als das *old boys network* und die dominierenden Internetfirmen: „The range and interests of the players is more diverse, and the modalities and habits of cooperation are less well established – outside, that is, the technical community that has coordinated the infrastructure’s development to date“ (Drake 1999:92). In einem minderen Masse galt dies für die europäische Internetindustrie, deren gegenseitige Koordination im Rahmen des EC-PoP zwar erst noch von der EU-Kommission initiiert werden musste, später aber eigenständig weiterfunktionierte.

Die schwierige Organisation der diffusen Interessenlagen behinderte die Teilnahme zivilgesellschaftlicher Gruppierungen am Entstehungsprozess von ICANN (Holitscher 2000d). Abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen, wie etwa den CPSR oder dem CDT, waren sie praktisch zu keinem Zeitpunkt wirksam präsent, schon gar nicht ausserhalb der USA. Bezeichnenderweise kamen die meisten zivilgesellschaftlichen Aktionen nicht über das Aufsetzen einer Website hinaus, bevor sie sich im Streit über die wichtigsten Ziele wieder auflösten.

Entsprechend unterschiedlich gestalteten sich denn auch die von den einzelnen Parteien propagierten Reformvorschläge für das DNS und die damit einhergehende Verteilung von Gewinn und Einfluss: Die *Markeninhaber* wollten die Registrierung aller Domain Namen, die entweder Abbildungen ihrer Warenzeichen enthielten oder diesen ähnlich waren, verbieten und den verfügbaren Namenraum so eng wie möglich halten. Die Verlierer wären in diesem Fall die *nichtkommerziellen Domaininhaber* sowie die *alternativen Registrierungsstellen* gewesen, deren Auswahl an Domain Namen noch stärker beschränkt worden wäre.

Demgegenüber drängten mit den Registraren die *potentiellen Mitbewerber von NSI* nach einer breiten Öffnung des Namenraums durch die Aufschaltung möglichst vieler neuer TLDs, damit im Domainingeschäft effektive Wettbewerbsbedingungen gelten würden. Die Verlierer wären

hierbei *NSI* gewesen, das seine Monopoleinnahmen verloren hätte, sowie die Markeninteressen, deren Transaktionskosten zur Ahndung von allfälligen Markenverletzungen angestiegen wären. *NSI* wiederum wollte seine Monopoleinnahmen aus der exklusiven Vermarktung der allgemeinen TLDs oberster Stufe schützen und zielte daher auf die Beibehaltung des Status quo ab, was alle anderen Akteure benachteiligt hätte.

Schliesslich konnte sich das *old boys network* solange zu den Gewinnern einer Internetreform zählen, als diese unter seiner Ägide stattfand und ihre Hoheit über die Kernressourcen des Internets, die Namenräume und das Zentralserversystem, erhalten blieb. Ein wichtiger Grund für das Scheitern der privaten Selbstregelungsversuche kann somit darin lokalisiert werden, dass die verschiedenen Parteien die umstrittenen Internetressourcen für die Erreichung ihrer jeweiligen Ziele sehr unterschiedlich bewerteten, was wiederum Kompensations- und Anpassungsprozesse erschwerte.

Wie die empirische Aufarbeitung der politisch motivierten Versuche zur Einrichtung einer Nachfolgeregelung des bröckelnden Technikerregimes in den Jahren 1996/97 gezeigt hat, verfügte das *old boys network* während des gesamten Verhandlungsprozesses über eine privilegierte Stellung. Dies vor allem aufgrund der bereits erarbeiteten Faktoren wie die Kleinheit der Gruppe, homogene Interessenausrichtung und grosser Wissens- und Erfahrungsfundus. Nichtsdestoweniger waren die Ingenieure angesichts des enorm heterogenen Akteurfelds im Bereich der DNS-Reform zur Durchsetzung ihres primären Ziels, der Etablierung eines unabhängigen, privat-basierten Netzregimes unter IANA/ISOC-Führung, auf die Hilfe von anderen Akteurgruppen angewiesen. Die Techniker hatten aus dem Scheitern ihres ersten, vor allem auf technischen Überlegungen fussenden Reformversuchs, des „Draft Postel“, gelernt, dass sie sich zur Bewältigung der anstehenden Regulierungsfragen mit Parteien verbünden mussten, die über das notwendige politische Gewicht verfügten.

Hierfür boten sich die Markeninteressen geradezu an, denn der hohe Stellenwert des Schutzes geistigen Eigentums in der amerikanischen Wirtschaft gab ihnen eine starke politische Basis und entsprechenden Einfluss bei den Regierungsbehörden (Sell 2000). Die konkrete institutionelle Ausgestaltung des zweiten Reformprojekts des *old boys networks*, des gTLD-MoUs, bringt die weitgehenden Konzessionen zum Ausdruck, welche die Ingenieure im Austausch für die politische Unterstützung an die Markeninteressen zu machen bereit waren. Die ITU als Hinterlegungsort für das gTLD-MoU diente dem IAHC insofern als Strukturverstärkerin, als sie der transnationalen Gruppe von Internetingenieuren auch im

politischen Sinne die notwendige Autorität verleihen sollte, die sie im technischen Bereich aufgrund ihrer problemfeldbezogenen Reputation bereits genoss. Schliesslich erachteten die Verwaltungsbeamten der ITU das IAHC als willkommene Gelegenheit, ihre organisatorischen Verantwortlichkeiten endlich auch auf die lange verschmähte Internetpolitik auszudehnen.

Demgegenüber fand NSI aufgrund seines Bestrebens, die monopolartigen Marktstrukturen im DNS-Bereich möglichst unverändert zu belassen, keine geeigneten Koalitionspartner im Problemfeld. Dem Unternehmen kam allerdings der Umstand zugute, dass seine damalige Mutterfirma, die Science Applications International Corporation, die grösste Lizenznehmerin der amerikanischen Regierung zur Herstellung bestimmter Rüstungsgüter war und entsprechend über ausgezeichnete Kanäle zu den politischen Entscheidungsträgern in Washington verfügte. Die von NSI gestartete Lobbykampagne war denn auch ein entscheidender Grund für das Scheitern des zweiten Reformversuchs der Internettechniker, des IAHCs. Ferner wäre es NSI ohne die exklusiven Verbindungen zu den politischen Eliten in der Administration Clinton wohl kaum möglich gewesen, die Auflösung seines Monopols so lange hinauszuzögern und die eigene Einbindung in das ICANN-Regime von derart guten Bedingungen abhängig zu machen.

Angesichts der enormen Zerstrittenheit und ausgeprägten Innenperspektive des amerikanischen Privatsektors in der Frage der Internetregulierung standen die europäischen Interessengruppen während der *Domain Name Wars* an der Peripherie des Geschehens. Die Hauptgründe dafür sind, dass die hiesigen Internetakteure zu diesem Zeitpunkt noch sehr schlecht organisiert waren und folglich keine einheitliche Agenda verfolgen konnten. Erst das Auftreten der Europäischen Kommission und die damit einhergehende Formulierung eines gemeinsamen politischen Standpunktes innerhalb des EC-PoP verhalfen der einheimischen Internetindustrie zu verstärktem Einfluss auf den Reformprozess.

Gesamthaft betrachtet bildete das IAHC den Höhepunkt der privaten Selbstregelungsversuche im DNS-Bereich unter weitgehendem Ausschluss staatlicher Akteure. Die Stellung der ITU im IAHC ist in dieser Hinsicht zumindest auf operationeller Ebene vernachlässigbar, fungierte sie doch nur als Hinterlegungsort des gTLD-MoU; im Übrigen wurde sie von den Internettechnikern sichtbar für die Verwirklichung ihrer eigenen Ambitionen instrumentalisiert. Fundamental anders gestaltete sich die Sachlage aber aus einer politischen Perspektive, war die Teilname der ITU am IAHC doch ein wichtiger Anlass für die politische Intervention der US-Regierung.

Überblickt man den bisher abgedeckten Verlauf der DNS-Kontroverse in der Perspektive der

von William Gormely vorgezeichneten Politikkonstellationen, so kann die Phase der *Domain Name Wars* bis zur Unterzeichnung des gTLD-MoU am 1. Mai 1997 als „high complexity, low saliency“-Situation identifiziert werden: Angesichts der hoch komplexen und auf den ersten Blick vorwiegend technischen Problemstellungen der Internetregulierung war in dieser Phase weder die Aufmerksamkeit zivilgesellschaftlicher Gruppen noch jene der Regierungen herausgefordert. Entsprechend ungehindert konnten die mit dem Internet und seinen etablierten Selbstregelungsorganisationen vertrauten Parteien agieren. Wenn sich die Regierungen überhaupt zu Wort meldeten, dann auf einer tiefen Hierarchieebene, wie die vorsichtige Stellungnahme des FNC-Angestellten Bob Aiken oder auch Christopher Wilkinson zeigten. Letzterer war damals noch als untergeordneter Berater des DGIII bei der Kommission tätig. Die Brisanz des Themas sollte sich jedoch in dem Masse ändern, wie insbesondere der amerikanischen Regierung und der EU bewusst wurde, dass sie im Bereich der Internetverwaltung wichtige Interessen hatten, die es gegen die Mitbewerber zu wahren galt.

Somit kann festgehalten werden, dass die ungeklärten Autoritätsverhältnisse und die damit einhergehenden Verteilungskonflikte zwischen den privaten Akteuren trotz der unbestreitbaren Selbstregelungsanreize einen bedeutenden Beitrag zum Scheitern der gesellschaftlichen Selbstregelungsversuche leisteten. Der Misserfolg des IAHC ist direkt auf die Unfähigkeit der verschiedenen privaten Parteien zurückzuführen, die Distributionsprobleme hinsichtlich der Ausgestaltung von allgemein akzeptierten Nutzungsbestimmungen über die technischen Kernressourcen des Internets selbständig zu lösen. Weder die IANA/ISOC-Koalition noch die anderen privaten Interessengruppen waren aus eigener Kraft in der Lage, die institutionellen Rahmenbedingungen für die DNS-Verwaltung derart auszubalancieren, dass alle Akteure im Problemfeld entweder in ihren Ansprüchen befriedigt oder aber ausreichend kompensiert werden konnten.

Da diese Entwicklungen bis zum Vorstoss des IAHC unterhalb der Wahrnehmungsschwelle der meisten staatlichen Akteure stattfanden, konnten diese auch keine Vermittlerfunktion zwischen den aufeinanderprallenden privaten Interessen übernehmen. Wie dargestellt, bedurfte es zur Kanalisierung der zuweilen recht unübersichtlich ablaufenden Selbstregelungsversuche des Privatsektors schliesslich der hierarchischen Staatenintervention, welche die Gründung von ICANN als globale Selbstregelungsbehörde ermöglichen sollte.

Der Blick auf die ersten Jahre der ICANN unterstützt den bisher zwiespältigen Befund, da jede Entscheidung des Direktoriums von einem bedeutenden Teil des Privatsektors nicht oder

nur unter grossem Protest anerkannt wurde. Ein Hauptgrund für die zuweilen heftige Kritik an ICANN war der Umstand, dass sich das Direktorium aus einer Anzahl von ausgewiesenen Insidern aus der Internetindustrie und dem *old boys network* zusammensetzte, die zudem allesamt hinter verschlossenen Türen auserwählt worden waren. Die empirische Untersuchung hat gezeigt, dass der häufig vorgebrachte Vorwurf der regulativen Vereinnahmung der Internetbehörde durch Partikularinteressen in der Frühphase von ICANN so abwegig nicht war (Holitscher 2000d). Indiz hierfür ist, dass sich das Übergangsdirektorium zwar sehr beeilte die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Bewirtschaftung des Domain Namen Systems voranzutreiben, etwa die Einführung des globalen Streitschlichtungsverfahrens oder die Ausarbeitung von Akkreditierungsbestimmungen für künftige Registrare. Hingegen beförderten die Direktoren nur nachlässig die Einrichtung von reibungslos funktionierenden Partizipationsmöglichkeiten für zivilgesellschaftliche Interessen oder verzögerten die Offenlegung der internen Arbeitsabläufe von ICANN erheblich. Dies wiederum erweckte gegen Aussen den Eindruck, dass die gut eingespielte Koalition aus Industrieinteressen und Internetveteranen eine einseitige Gewinnverteilung zu institutionalisieren suchten, bevor die Allgemeinheit überhaupt an ICANN und ihrer Politikformulierung teilnehmen konnte. Gemessen an ICANNs verbrieftem Mandat ausschliesslich im Sinne der globalen Öffentlichkeit zu handeln, schaden diese Entwicklungen der sowieso schon arg strapazierten Legitimationsgrundlage des Unternehmens merklich.

Angesichts des klüngelhaften Vorgehens des ersten Direktoriums, vor allem aber aufgrund von Lernprozessen bei den Akteuren ausserhalb des verschworenen Internetzirkels, erhöhte sich die allgemeine Aufmerksamkeit gegenüber ICANN dergestalt, dass sich das Feld der interessierten und auch einspruchswilligen Parteien kontinuierlich erweiterte. Insofern widerspiegelt die Entwicklungsgeschichte von ICANN in den ersten Jahren ihrer Existenz einen Wechsel von Gormleys „high complexity, low saliency“ zu „high complexity, high saliency“. Vor allem die globalen Direktoriumswahlen im Herbst 2000 und die damit einhergehende weltweite Publizität bewirkten, dass zusehends sowohl zivilgesellschaftliche Gruppierungen wie auch Regierungsvertreter hellhörig wurden. Ihnen wurde im Laufe der Beschäftigung mit ICANN und deren Aufgabenfeldern zunehmend bewusst, welch weit reichende (Verteilungs-)Macht die Privatbehörde auf sich konzentrierte und wie dünn die legitimatorische Grundlage für ihr globales Handeln war. Ablesbar war die steigende Brisanz der Thematik an den vermehrten Stellungnahmen und Initiativen zivilgesellschaftlicher Organisationen, wie dem CDT oder der Bertelsmann Stiftung. Die gesteigerte Öffentlichkeit

des ICANN-Prozesses und seiner vielfältigen Missstände legte die Basis für die im Januar 2002 eingeleiteten Strukturanpassungen.

Die jüngsten Reformpläne zielten aus Sicht des Managements denn auch hauptsächlich darauf ab, ICANN des unnötigen Beiwerks für ihre effiziente Missionserfüllung zu entledigen, was sich mitunter in der Abschaffung der direkten Nutzervertretung im Direktorium niederschlug. Das Modell der Input-Legitimation wurde durch den Ansatz der Output-Legitimation ersetzt, wovon man sich eine Entpolitisierung der Entscheidungsfindung und entsprechend mehr Kapazitäten für das eigentliche Kerngeschäft der Behörde versprach. Hierzu mussten die bisher nur in sicherem Abstand zu ICANN operierenden Interessengruppen wie etwa die ccTLDs oder die RIRs endgültig in das Internetregime integriert werden. Gemäss dem Slogan „no taxation without representation“ hatten sie der Behörde die finanzielle Unterstützung verweigert oder auf ein absolutes Minimum beschränkt.

In völliger Verkennung der tatsächlichen Umstände versuchte ICANN im Sommer 2002 die fehlbaren ccTLDs oder RIRs nicht etwa durch gezielte Anreize einzubinden, sondern setzte – wie im Zusammenhang mit der KPNQwest-Pleite geschehen – ihre Kontrolle über die A-Root als Zwangsmittel ein. Damit forcierte ICANN in einem wesentlich dezentralen Netzwerk die ehrgeizige Konzentration von weitreichenden und traditionell an die einzelnen Netzteilnehmer delegierten Autoritäten in ihrer Hand. Mit ihrer Zentralisierungswut missachtete das Unternehmen nicht nur das fundamentale Design- und Ideenprinzip des Internets, dass Zentralisierung konsequent vermieden und notwendige Managementaufgaben möglichst dezentralisiert und weiterdelegiert werden sollen (Reagle 1999);⁷¹ sie lieferte ihrer wachsenden Kritikerschar gleich noch das Totschlägerargument, mit ihrem unbedachten Vorgehen, die Stabilität des Internets an sich gefährdet zu haben (ICANN Watch 2002).

Den wichtigen Internetakteuren, die sich mit dem unnachgiebigen Verhalten von ICANN nicht abfinden konnten, kam entgegen, dass sie meist überschaubare Gruppen mit eingespielten Handlungsroutinen waren. Dies gilt insbesondere für die drei RIRs, ein kleiner Kreis von Leuten mit sehr guten Beziehungen untereinander. Entsprechend klar und einheitlich konnten sie ihre Position und ihre Forderungen gegenüber ICANN vertreten. Dasselbe galt auch für die 13 Verwaltungen einiger Rootserver, wobei sich vor allem die Zentralserverbetreiber ausserhalb der USA unnachgiebig zeigten. Etwas schwieriger gestaltete sich die kollektive Handlungsfähigkeit bei den 243 ccTLDs. Ihr Interessenspektrum war aufgrund ihrer bedeutend grösseren Zahl heterogener. So suchten einige länderspezifische

⁷¹ Siehe dazu auch die Beschreibung des Domain Namen Systems in Kapitel 2, ab Seite 7.

Verwaltungen die Annäherung an ICANN, andere beharrten weiter auf ihrer ablehnenden Position. Gesamthaft betrachtet verfügten die privaten Internetbetreiber aber dennoch über genügend kollektive Handlungsressourcen, um eindeutig zu kommunizieren, dass sie sich nicht widerstandslos unter die Kontrolle von ICANN begeben würden.

Somit mussten die Direktoriumsmitglieder erkennen, dass ihr Unternehmen zwar auf dem politischen Parket zum Vehikel der globalen Internetkoordination auserkoren worden war, in der Praxis jedoch keineswegs auf die bedingungslose Kooperation der wichtigen Regelungsadressaten zählen konnte. Vielmehr waren diese in erster Linie auf die Bewahrung ihrer Handlungsautonomie bedacht und sahen keinen Grund, ihre Freiheiten zugunsten einer global agierenden Zentralinstanz aufzugeben. Die gesamte Autorität von ICANN stützte sich einzig und allein auf diejenigen Verträge, die sie mit den wichtigen Internetakteuren abschloss. Indem sich die Behörde im Verteilungskampf um die verschiedenen Verantwortlichkeits- und Entscheidungsrechte über das Internetregime ausgerechnet diesen Akteuren gegenüber wiederholt unbedacht verhielt, sank entsprechend deren Bereitschaft, sich mit ICANN einzulassen. Insofern hat sich die Internetbehörde selbst das Wasser abgegraben.

Vor diesem Hintergrund muss die Einladung des ICANN-Präsidenten Stuart Lynn an die Regierungen gesehen werden, mehr Einfluss auf die globale Internetbehörde zu nehmen. Dieser Schritt war nicht zuletzt die unmittelbare Folge der Tatsache, dass ICANN den wichtigen Rückhalt im internationalen Privatsektor verloren hatte und angesichts des engeren Zugriffs der Administration Bush ihre letzte Zuflucht bei den ausländischen Regierungen sah. Insofern zielten die im Frühling 2002 eingeleiteten Reformen darauf ab, die ICANN-Verwaltung selbst zu stärken. Sie führten mitunter zur absurden Situation, dass eine als private Selbstregulierungsbehörde gedachte Einrichtung sich an die Staaten wandte, mit der Absicht, dass diese die Privatakteure unter ihrer jeweiligen Hoheit in die Arme eben dieser globalen Behörde treibe.

Ob es dem reformierten Unternehmen innerhalb der vom DoC gesetzten Frist gelingen wird, die notwendigen Verträge mit den ccTLDs, aber auch mit den RIRs abzuschliessen, war beim Abschluss der vorliegenden Untersuchung noch nicht entschieden. Angesichts des Umstands aber, dass im Falle des Scheiterns des ICANN-Experimentes die Übernahme der Regelungsautoritäten durch staatliche Akteure die wahrscheinlichste Alternative darstellen würde und dies von allen Privatakteuren am wenigsten gewünscht wird, kann von einer Einigung in letzter Minute ausgegangen werden.

Zusammenfassend hat die Analyse des Entstehungs- und Wandlungsprozesses von ICANN vor dem Hintergrund der vorliegenden Distributionsprobleme gezeigt: Die private Selbstregulierung stösst an Grenzen, wenn die Marktteilnehmer selbst die Regeln ihrer wirtschaftlichen Austauschbeziehungen aufstellen sollen. Dies in erster Linie aus dem Grund, weil jede Neudefinition der Entscheidungsautorität über den Gebrauch von als wertvoll erachteten Ressourcen die Umverteilung von Wohlfahrtsgewinnen und politischem Einfluss impliziert. Da sich die Akteure von ihren individuell antizipierten, mitunter gegensätzlichen Gewinnvorstellungen leiten lassen, bevorzugen sie entsprechend verschiedene institutionelle Verfügungsrechtseinrichtungen.

Diese Zusammenhänge galten in besonderem Masse für das Problemfeld der DNS-Reform, wo die Zahl der konkurrierenden Interessen an sich schon gross und der Neueinstieg von zusätzlichen Mitbewerbern relativ einfach möglich war. Die unmittelbare Folge davon war, dass sich die in den Aushandlungsprozess involvierten Parteien extrem heterogen präsentierten und nur über begrenzte oder keine Routinen im gegenseitigen Umgang verfügten (Leib 2002). Wie der weitere Verlauf der Analyse zeigt, konnte in dieser Situation nur die legitimierte Staatsmacht die notwendigen und allgemein verbindlichen Restriktionen über Zugang und Nutzung der umstrittenen Ressourcensysteme des Internets installieren.

Im Folgenden wird genauer analysiert, welche Rolle die staatlichen Akteure bei der Herausbildung von ICANN gespielt und wie sie deren endgültige Form beeinflusst haben.

5.4.2 Zwischenstaatliche Konflikte über die politische Kontrolle des Internets

Gesamthaft betrachtet besteht ein augenfälliges Merkmal des untersuchten Regelungsgeschehens darin, dass die wichtigen staatlichen Akteure, konkret also die amerikanische Regierung und die EU, erst relativ spät auf die DNS-Problematik aufmerksam wurden. Die verschiedenen Ursachen sind dargelegt worden; die wichtigsten bestanden in der lange untergeordneten Bedeutung des Internets als akademisches Versuchsfeld, in den gut funktionierenden Selbstverwaltungsmechanismen der frühen Ingenieursgemeinde und nicht zuletzt in der technisch-komplexen Natur des Regelungsgegenstandes an sich. Eine zentrale Rolle spielten in diesem Zusammenhang auch die kontinuierlichen Lernprozesse in den Verwaltungs- und Regierungsetagen dies- und jenseits des Atlantiks. Sie führten bald einmal zur Einsicht, dass die Reform des Domain Namen Systems nicht nur eine Spielwiese für weltfremde Computerfreaks war, sondern sehr wohl ernst zu nehmende wirtschaftliche, ja sogar strategische und geo-politische Bedeutung hatte.

Nachfolgend werden die entscheidenden Faktoren analysiert, welche die US-Regierung und die EU – zu unterschiedlichen Zeitpunkten – zur politischen Intervention in den privaten Selbstregelungsprozess veranlasst haben. Hierfür wurden im Theorieteil der innenpolitische Druck durch gesteigerte öffentliche Brisanz eines Themas, die Verletzung der staatlichen Eigeninteressen durch die Aktivitäten des Privatsektors sowie die Reaktion auf die Intervention eines Drittstaates identifiziert. Anschliessend werden die zwischenstaatlichen Konflikte um die institutionelle Ausgestaltung von ICANN untersucht, wobei sowohl die unterschiedlichen Regulierungstraditionen wie auch die Anwendung von Machtfaktoren zur Interessendurchsetzung berücksichtigt werden.

Die Intervention der amerikanischen Regierung

Das rasant fortschreitende IAHC-Projekt war zweifellos das wichtigste auslösende Moment für die amerikanische Intervention in die DNS-Reform (Holitscher 2000). Wäre das IAHC wie geplant zur Vollendung gekommen, hätte dies die strategische Positionierung der US-Regierung im weiteren Umfeld der Internetpolitik gestört und die Eigeninteressen des amerikanischen Staates empfindlich gestört. Dies aus zwei Gründen: Einerseits nahm das IAHC im Laufe seiner Entwicklung eine dezidiert europäische Stossrichtung an. Sämtliche relevanten Gremien, das POC und CORE, wären als nichtkommerzielle Vereinigungen unter schweizerischem Gesellschaftsrecht eingetragen worden, hätten juristisch und territorial ausserhalb der unmittelbaren Einflussphäre Washingtons gestanden. Potentiell konnte sich diese „Umsiedlung“ der zentralen Internetlogistik um so verhängnisvoller auswirken, als verschiedentlich Gerüchte besagten, dass das IAHC auch den A-Rootserver nach Genf transferieren wolle. Dies wiederum hätte das – symbolisch spektakuläre – Ende der amerikanischen Netzhegemonie bedeutet; die Clinton-Administration hätte den ultimativen Hebel der physischen Kontrolle über das Herzstück des weltumspannenden Mediums aus der Hand verloren.

Andererseits bestand vom amerikanischen Standpunkt aus die Gefahr, dass mit der vom IAHC beabsichtigten Miteinbeziehung multilateraler Organisationen nach dem Muster der ITU das Entscheidungsprinzip „one nation, one vote“ Einzug in die Internetpolitik halten würde. Eine derartige Entwicklung hätte den Einfluss der US-Regierung auf die künftige Gestaltung des Internets deutlich beschränkt. Im schlimmsten Fall hätten sich die Amerikaner von wirtschaftlich „zweitrangigen“ Drittweltstaaten oder politisch unliebsamen Regimen überstimmen lassen müssen, so wie das im Rahmen der ITU bei der Neuaushandlung der Kurzwellenfrequenzen passiert war (Werner 1996). Zudem verfügten die Entwicklungsländer

aufgrund ihres grossen technologischen Rückstandes oder abweichender Werte- und Normensysteme über fundamental andersartige Prioritätensetzungen betreffend die weitere Entwicklung des globalen Kommunikationsnetzes. Ihre Agenda war eher von der Sicherstellung des gleichberechtigten Zugangs zu den neuen Informationstechnologien geprägt als von der Auslotung möglichst innovativer Wirtschaftsmodelle im Ecommerce. Angesichts dieser Perspektiven und der grossen Bedeutung, welche die Administration Clinton dem Internet für die künftige Stellung der eigenen Wirtschaft im globalen Wettbewerb beimass, stellte eine unkontrollierte Multilateralisierung keine Option dar.

Dass die US-Regierung einem verstärkten Einbezug multinationaler Organisationen nicht pauschal negativ gegenüberstand, verdeutlichte sie mit ihrem Einverständnis, der WIPO bei der Ausarbeitung eines globalen Streitschlichtungsverfahrens für Markenverletzungen eine führende Rolle zu geben. Aus Sicht der Administration Clinton bot dieses selektive Vorgehen zweierlei gewichtige Vorteile: Einerseits konnte man die Markenschützer, die ihrerseits das Internet mehr als Bedrohung denn als Chance für ihre Anliegen auffassten, auf innenpolitischer Ebene befriedigen. Dies war um so wichtiger, als die Markeninteressen mit ihren nationalen Verbänden, wie beispielsweise der International Trademark Association und der Motion Pictures Association of America, eine enorm finanzstarke und einflussreiche Wählerbasis kontrollierten (Sell 2000). Die Instrumentalisierung der WIPO durch die Markenschützer sollte sich denn auch darin niederschlagen, dass Domain Namen fortan ungeachtet ihres ursprünglichen Bestimmungszwecks juristisch als digitale Äquivalente zu herkömmlichen Warenzeichen behandelt wurden. Andererseits konnte die US-Regierung mit der Aktivierung der WIPO auf dem aussenpolitischen Parkett denjenigen Kräften entgegenkommen, die an sich schon auf eine verstärkte Internationalisierung der DNS-Reform drängten. So wurde beispielsweise den Europäern die Integration der WIPO als politisches Entgegenkommen und somit als Trostpflaster für die standhafte amerikanische Weigerung präsentiert, die ITU verstärkt in die Internetpolitik zu integrieren. Darüber hinaus dämpften die Politikstrategen in Washington auf diese Weise nachhaltig die in Europa schwelenden Befürchtungen, die USA wollten über die Reform des DNS vermittelt ihre eigene Markenschutzrechtsprechung auf das gesamte Internet ausdehnen.

Die US-Regierung wusste sich somit sehr geschickt der Strategie des so genannten *Forum-Shopping* zu bedienen, indem sie gezielt diejenigen multilateralen Plattformen umging oder aktivierte, die der Förderung ihrer eigenen Interessen dienten oder entgegenstanden.

Die innenpolitischen Wortmeldungen und Lobbyaktivitäten der IAHC-Gegner machten den Entscheidungsträgern in Washington überdies genügend klar, dass die Koordination der Internetressourcen nicht nur eine kurzfristig taktische, sondern auch eine längerfristig kommerzielle Bedeutung beinhaltete. Dies galt einerseits für die Administration der Namenräume, denn der Zugang zu den Domain Namen entschied wesentlich über die Erfolgchancen elektronischer Handelsaktivitäten, und die Vermarktung der Domain Namen selbst wurde zu einem lukrativen Geschäftsbereich. Ausserdem bot die anstehende Neudefinition der rechtlichen Nutzungsbedingungen der zentral verwalteten Ressourcen des Internets die einzigartige Möglichkeit, direkten Einfluss auf die wirtschaftlichen und regulativen Rahmenbedingungen zu nehmen, unter denen der globale Datentransfer künftig funktionierte.

Mindestens ebenso wichtig für die amerikanische Intervention in die DNS-Reform war vor diesem Hintergrund die emsige Kampagne, die von NSI als bis anhin marktbeherrschendem Unternehmen im Geschäft mit globalen Domänen losgetreten wurde. Dies war insofern verständlich, als der eigentliche Sinn des IAHCs gerade darin bestand, die Monopolgewinne von NSI breiter zu verteilen und ihr Monopol aufzubrechen. Demgegenüber hatte das Unternehmen ein fundamentales Interesse daran, den Status quo beizubehalten und jede Veränderung der bestehenden Strukturen nach Kräften zu unterbinden. Zu seinem Vorteil gereichte NSI, dass die Firma aufgrund eingespielter Kommunikationskanäle sowie der privilegierten Stellung ihrer Mutterfirma als traditionsreiche Rüstungslieferantin über exklusiven Zugang zu den wichtigen Stellen in Washington verfügte.

Somit kann zusammenfassend argumentiert werden: Die privat abgestimmten Aktivitäten des IAHC widersprachen in vielerlei Hinsicht dem Eigeninteresse der US-Regierung, weiterhin über privilegierten Einfluss auf das expandierende und wirtschaftlich bedeutender werdende Internet zu verfügen. Ferner übten verschiedene mit dem IAHC unzufriedene, gut organisierte Interessengruppen in wachsendem Masse innenpolitischen Druck auf die Clinton-Administration aus, ihre jeweiligen wirtschaftlichen Interessen zu unterstützen. Diesbezüglich hat Milton Mueller überzeugend dargelegt, wie die aufgeschreckten Markenschutzinteressen wichtigen Anteil daran hatten, dass die Administration Clinton im Jahr 1996 überhaupt auf die DNS-Problematik aufmerksam wurde (Mueller 2002:156). Dass dabei auch gekonnt auf der Klaviatur der nationalistischen Gefühle gespielt wurde, zeigte beispielsweise Andy Sernovitz in dem von NSI angeregten Hearing vor dem US-Senat zum IAHC, als er vor der Übernahme des amerikanischen Internets durch ausländische Kampagnen warnte.

Schliesslich liess sich die zunehmende öffentliche Brisanz der DNS-Problematik auch ablesen am verstärkten Auftreten von zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, wie etwa den CPSR oder dem CDT. Deren Aktivismus schlug sich in einer gesteigerten Berichterstattung in den amerikanischen Medien nieder, was der Thematik wiederum eine Öffentlichkeit ausserhalb der eingefleischten Internetkreise zusicherte (Wired, verschiedene Ausgaben).

Auf den Punkt gebracht: Die Intervention der amerikanischen Regierung in den DNS-Prozess – verwirklicht mit der Publikation des amerikanischen Grünbuchs im Januar 1998 – war die unmittelbare Folge einer Kombination aus innenpolitischem Druck sowie dem Bestreben der US-Regierung, ihre längerfristigen nationalen Interessen in der Neuordnung der Internetverwaltung gebührend zu wahren.

Die Intervention der EU

Die europäischen Akteure – auf privater wie auf staatlicher Ebene – wurden deutlich später als ihre amerikanischen Pendanten auf die DNS-Problematik aufmerksam. Dies erklärt sich in erster Linie durch die dezidiert amerikanische Ausrichtung der frühen Internetentwicklung und der zugehörigen Verwaltungsorganisationen. Selbst zu Beginn des Jahres 1997 nahm Christopher Wilkinson noch überwiegend aus persönlichem Interesse am IAHC teil, „rather then through the Commissions institutional procedures” (Holitscher 2000b).

Zur formellen Positionierung auf einer höheren Hierarchiestufe sah sich die EU im entstehenden Politikfeld der globalen Internetregulierung erst durch die Intervention der Clinton-Administration im Rahmen ihres Grünbuch-Prozesses veranlasst. Dies vor allem aus dem Grund, weil die Stossrichtung der amerikanischen Initiative unmissverständlich klar machte, dass sich die EU – und mit ihr die einheimische Industrie – mit einem Platz in der zweiten Reihe der globalen Internetadministration zufrieden geben sollte, würde der Vorschlag einer amerikanisch orchestrierten Privatisierung unverändert in die Realität umgesetzt. Dies war umso alarmierender, als die EU-Kommission das IAHC eigentlich als eine brauchbare Initiative betrachtet hatte und auch gewillt war, in seinem Rahmen eine politische Führungsrolle zu übernehmen (Wilkinson 2001). Hinzu kam, dass die Kommission das Internet zusehends als „indeed capable of delivering at least a strong support for the EU Internal Market and to economic integration and prosperity in Europe” verstand und somit verstärkt zu einem zentralen Aspekt auch ihrer geopolitischen Positionierung aufwertete. (Commission 2000:10).

Grundsätzlich betrachteten die Politikstrategen in Brüssel die Neuordnung der technischen Internetverwaltung denn auch als wegbereitende Blaupause für künftige Regulierungsfragen auch in anderen Bereichen, wie etwa der Besteuerung von elektronischem Handel oder der Kontrolle von illegalen Inhalten. Alles zusammen genommen war klar, was auf dem Spiel stand: Wollte die EU nicht riskieren, dass wichtige Rahmenbedingungen der erwartet wohlfahrtssteigernden Internetwirtschaft ohne ihr Zutun definiert würden, war eine deutliche politische Reaktion auf die amerikanische Intervention zur eigenen Interessensicherung angezeigt. Dies umso mehr da man wusste, dass einmal institutionell gebundene Prinzipien und Normen aufgrund der pfadabhängigen Entwicklung überstaatlicher Regelungsarrangements bis weit in die Zukunft gelten würden, ihre nachträgliche Umformulierung nur mehr zu sehr hohen Kosten möglich war. Einige namhafte Beobachter der DNS-Reform machten denn auch die „European feelings of being left behind“ für die starke Politisierung des ICANN-Prozesses nach der Publikation des Green Papers verantwortlich (Mueller 2000).

Abgesehen von den offenkundig auf dem Spiel stehenden Eigeninteressen und Verantwortlichkeiten der EU betreffend die künftige Positionierung Europas in einer globalisierten Informationsgesellschaft, verstärkte insbesondere die französische Regierung den politischen Druck auf die Brüsseler Entscheidungsträger, die Interessen der hiesigen Internetakteure gegenüber der vorwärts agierenden US-Regierung zu wahren. Paris stand unter dem Druck einflussreicher Akteure der Innenpolitik, wie zum Beispiel France Telecom. Diese fürchteten angesichts ihrer getätigten Investitionen in das IAHC und der gegenläufigen Absicht der Clinton-Administration, das IAHC zum Scheitern zu bringen, um ihr Geld, ihre Reputation und vor allem um ihre Geschäftsmöglichkeiten. Zudem standen die Europäische Kommission und der einheimische Privatsektor vor allem im Rahmen des regelmässig tagenden „EC Panel of Participants“ (EC-PoP) in dauerndem Kontakt, der ihnen eine beiderseitig effektive Politikkoordination und Interessenabstimmung ermöglichte.

Wie empirisch dargestellt, kristallisierte sich zumindest unter den politischen Entscheidungsträgern in Brüssel und den Mitgliedstaaten relativ bald einmal der Konsens heraus, dass man die Amerikaner am ehesten zähmen könne, wenn diese verstärkt in bestehende multilaterale Foren eingebunden würden. In erster Linie boten sich dazu die ITU oder die WIPO an. Da diese Organisationen über ausgereifte Entscheidungsmechanismen verfügten, würden sie allen interessierten Parteien gleichberechtigte Mitspracherechte bei der Politikgestaltung im Internet erlauben und nationale Alleingänge erschweren.

Zum programmatischen Sammelbecken der europäischen Sichtweise wurde die vom damaligen EU-Kommissar Martin Bangemann initiierte Charta für die globale Kommunikation. Auch wenn sie ursprünglich in einem anderen Kontext lanciert worden war, verdeutlichte sie dennoch viele Grundansichten der europäischen Akteure in einzigartiger Weise. Bangemann plädierte zwar ebenfalls für eine Führungsrolle des internationalen Privatsektors bei der Weiterentwicklung der weltumspannenden Informationsinfrastruktur, wollte die privaten Akteure aber in ein übergreifendes Netzwerk von multilateralen Verträgen und Organisationen eingebunden sehen. Das Bangemann-Modell zeichnete sich somit durch eine systematische Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor aus und nicht durch eine radikale Abtretung praktisch sämtlicher Entscheidungs-, Überwachungs- und Durchsetzungsfunktionen an die nicht-staatlichen Akteure.

In Erwartung der wirtschaftlichen Realitäten einer US-zentrierten Neuordnung des Internets forderten zusehends auch einheimische Medien die politische Reaktion der europäischen Entscheidungsträger: „So schön dieser Gedanke der Selbstkontrolle auch sein mag: Eine Kontrolle durch die Wirtschaft wäre gleichbedeutend mit einer Kontrolle durch die US-amerikanische Online-Industrie. Aufgabe der europäischen Regierungen sollte es sein, auch die Interessen der heimischen Wirtschaft zu wahren“ (Intern 1998b).

Gesamthaft betrachtet musste die EU um ausgewogene Spielregeln bei der Reform des DNS besorgt sein, sollten die europäischen (Wirtschafts-)Interessen gebührend Berücksichtigung finden und vom unilateralen Vorstoss der Amerikaner nicht überspült werden. Wie im empirischen Teil dargestellt, investierten hiesige EU-Bürokraten wie Christopher Wilkinson oder Martin Bangemann denn auch einen bedeutenden Teil ihres politischen Gewichts in das standhafte Beharren auf eine ausreichend abgestützte Repräsentation des internationalen – sprich europäischen – Privatsektors und ausländischer Regierungen im Reformprozess. Denn je stärker der Einfluss der einzelnen Regionen, Nationen und ihrer Industrien auf die anvisierte Neuorganisation ausfallen würde, desto besser konnten sie das künftige Internet nach ihren strategischen Interessen und wirtschaftlichen Bedürfnissen gestalten. Dabei verwiesen die EU-Offiziellen allerdings nicht nur auf die wirtschaftliche und geopolitische Dimension der Problematik, sondern äusserten ebenso Bedenken darüber, dass eine ungehemmte Privatisierung die Wahrnehmung allgemein-öffentlicher Anliegen, wie etwa die Sicherung des gleichberechtigten Internetzugangs oder den Schutz von Konsumentenrechten, gefährden würde (Commission 1998a).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die EU durch die amerikanische Intervention ihre Eigeninteressen in Form ihres strategisch-wirtschaftlichen Einflusses auf die künftige Ausgestaltung des Internets gefährdet sah und zudem durch den innenpolitischen Druck zur eigenen Stellungnahme in der DNS-Reform motiviert wurde.

Die politische Aushandlung der institutionellen Ausgestaltung von ICANN

Die wichtigsten staatlichen Akteure im Problemfeld, die US-Regierung und die EU, hatten zwar weitgehend komplementäre Ansichten betreffend die Internetreform, doch ihre jeweiligen Eigeninteressen und innenpolitischen Verhältnisse verpflichteten sie auf unterschiedliche Prioritätensetzungen in ihren Ansichten. Unbestritten war, dass beide Akteure bei der Herausbildung einer globalen Verwaltungsstruktur kooperieren mussten, wollten sie nicht die Fragmentierung des Netzes und damit den Verlust der wohlfahrtssteigernden Effekte des Ecommerce riskieren. Ferner stimmten die Politiker dies- und jenseits des Atlantiks darin überein, dass in den anstehenden Regulierungsentscheiden die besondere Natur des Internets berücksichtigt werden müsse und der internationale Privatsektor eine führende Rolle übernehmen sollte.

Dieser Konsens zwischen Washington und Brüssel zerbrach an der zentralen Frage, inwieweit die Internetadministration tatsächlich der selbstordnenden Wirkung einer privaten Regelungsinitiative überlassen oder formal in einen zwischenstaatlich verfassten Ordnungsrahmen eingebunden werden sollte. Aus Sicht der Akteure lässt sich dieses Spannungsfeld durch ihre komplementären Präferenzenordnungen erklären: Zur Sicherung eines stabilen Internets mussten sie zwar notwendigerweise mit dem Gegenspieler kooperieren, jedoch gleichzeitig um die optimale Positionierung der einheimischen Unternehmen im neu entstehenden Verwaltungsregime besorgt sein. Je nach dem wie die konkrete Mischung der staatlichen und nicht-staatlichen Einflussnahme auf die neue Internetverwaltung ausfallen würde, waren entweder die Amerikaner oder die Europäer bevorteilt. Dabei bevorzugten die Amerikaner den ihrer regulativen Tradition entsprechenden Ansatz einer dezidiert marktbasierten Regulierung, während die EU, ebenfalls ihrer regulativen Tradition entsprechend, auf die Etablierung einer eher korporatistisch ausgelegten Verwaltungsstruktur drängte (Holitscher 1999a).⁷²

⁷² Robert Gilpin spricht in diesem Zusammenhang sogar von den beiden Archetypen der korporatistischen und kapitalistischen Entwicklungskultur, die sich hinsichtlich der optimalen Rolle der Regierung in Regulierungsfragen unterscheiden und deshalb in spezifischen Sachfragen leicht konfliktive Regulierungspräferenzen generieren können (Gilpin 2001).

Gemäss den theoretisch eingeführten Idealtypen der Selbstregulierung favorisierten die Europäer das Modell der Ko-Regulierung, in dem private und staatliche Akteure die ihren komparativen Vorteilen entsprechenden Funktionen übernehmen. Demgegenüber setzten die Amerikaner – zumindest auf dem Papier – auf die reine Selbstregulierung des Privatsektors ohne jegliche Regierungseinmischung. Dass die US-Regierung die ultimative Aufsicht über die private Selbstregelungsbehörde niemals aus der Hand geben würde, war zum Zeitpunkt ihrer Verhandlung nicht absehbar.

Die beiden gegensätzlichen Politikansätze materialisierten sich für das Problemfeld der Internetregulierung auf einer allgemeinen Ebene im amerikanischen „Framework for Global Electronic Commerce“ einerseits und in der genannten „Globalen Charta“ Bangemanns andererseits. Die unterschiedlichen Herangehensweisen reiften zum Eklat, als die Publikation des Grünbuchs durch die US-Regierung die heftige Reaktion der EU provozierte: „The U.S. government and industry were at best suspicious of, and at worst utterly against, the idea of the Bangemann charter. Given the U.S. governments general view that the Commission was all-too-ready to regulate e-commerce, a Commission-proposed global regulatory body was out of the question“ (Cowles-Green 2001:3).

Damit ist bei der DNS-Reform ein Konfliktmuster zu erkennen, wie es sich zwischen den Europäern und Amerikanern öfters zeigt: Beide Seiten befolgen grundlegend verschiedene Lösungsmuster für Probleme der Informationsgesellschaft. Die europäischen Regierungen – mehr noch die EU-Bürokraten – favorisieren generell einen eher hierarchischen und gut orchestrierten Regulierungszugriff, der auch die Harmonisierung von unterschiedlichen nationalen und regionalen Regimen mit einschliesst. Die USA hingegen bevorzugen tendenziell den dezentralisierten Ansatz einer punktuellen staatlichen Regulierung ausgewählter und eng eingegrenzter Problembereiche, wobei die restlichen Ordnungsfunktionen wenn immer möglich der (Selbst-)Regulierung des Privatsektors überlassen werden (Bessette/Haufler 2001; Gilpin/Gilpin 2001; Majone 1991).

Die theoretisch als *kompetitive Kooperation* charakterisierte Konstellation zeichnete sich im vorliegenden Fall dadurch aus, dass angesichts der wesenhaften Sachzwänge des Internets als globalem Regulierungsobjekt die staatlichen Akteure bei der DNS-Reform gezwungenermassen kooperieren mussten. Aufgrund der vorgängig erarbeiteten, kollektiven Anreizstrukturen erkannte sowohl die amerikanische wie die europäische Seite die Delegation der notwendigen Regelungsautoritäten an den internationalen Privatsektor als ein pragmatisches und effektives Mittel. Gleichzeitig bestand aufgrund der erwarteten

Verteilungswirkungen sowie der Symbolträchtigkeit der DNS-Reform für beide Parteien der Anreiz, die Herausbildung der transnationalen Regulierungsorganisation für die Durchsetzung ihrer nationalen und regionalen Interessen zu instrumentalisieren. In der Theorie wurde dieses Spannungsfeld zwischen Delegationsanreiz und optimaler Kontrolle des damit einhergehenden Autonomieverzichts als „pressures for delegation and the desire to control its effects“ (Martin/Keohane 1999) umschrieben.

Als unmittelbarer Katalysator der unterschiedlichen Ansichten über die Rollenverteilung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren diente die politische Ausgestaltung des institutionellen Designs von ICANN und somit die konkrete Ausprägung der Governancestruktur. Diese wiederum würde die Rechte und Pflichten, aber auch die Gewinnchancen der öffentlichen und privaten Teilnehmer im Internetbereich konkret definieren, also die Mischung zwischen nicht-staatlichem und öffentlichem Einfluss auf die Internetverwaltung festsetzen.

Vorweg boten die ungeklärten Autoritätsverhältnisse über die Kernressourcen des Internets, die misslichen Zielvorgaben des IAHC und das komplette Fehlen einer anerkannten Ordnung auf internationaler Ebene genügend Anreize für die US-Regierung, durch ihre unilaterale Intervention die Führungsrolle im weiteren Aushandlungsprozess zu übernehmen. Die Publikation des Green Papers verkörperte den handfesten Willen der Clinton-Administration, die übrigen Akteure – allen voran die Europäer – in der Debatte festzulegen auf die institutionellen Präferenzen einer neoliberal inspirierten Minimalregulierung des Internets (Holitscher 1999 und 2000b). Dies um so mehr, als die „Globale Charta“ Bangemanns in der Wahrnehmung der amerikanischen Politiker ein Modell der Internetregulierung vorzeichnete, das ihnen den kalten Schweiss in den Nacken jagte.

In dieser Situation war eine gewisse Dringlichkeit des Handelns angezeigt, weil das IAHC mit der wachsenden Unterstützung europäischer Kräfte auf einen Weg einschwenkte, der unter Umständen geradewegs in die Assimilation der Internetverwaltung unter eine Charta im Bangemann-Stil zu münden drohte. Diese Entwicklung konnte Washington einzig mit dem eigenen Vorpreschen verhindern. Da es sich bei der DNS-Reform um ein frühes Exempel der Internetregulierung handelte, würde sich Washington damit nicht nur den entscheidenden „first-mover advantage“ im Infrastrukturbereich verschaffen, sondern zugleich einen wichtigen Präzedenzfall für die zukünftige Lösung von netzbasierten Regulierungsproblemen statuieren.

Wie im empirischen Teil detailliert ausgeführt, verfolgte Ira Magaziner zuerst mit dem Grün- und dann dem Weissbuch das strategische Hauptziel, den konkurrenzstarken amerikanischen Unternehmen ein möglichst freies Spielfeld zur effektiven Ausschöpfung der erwarteten Gewinnpotentiale des Internets zu bereiten. Dieses Vorgehen wiederum war Ausdruck einer zu diesem Zeitpunkt in den Vereinigten Staaten verbreiteten Sichtweise auf die Weltpolitik, wobei eine primäre aussenpolitische Aufgabe der Regierung darin bestand, die Wettbewerbsposition der einheimischen Firmen durch gezielte Öffnung ausländischer oder bestenfalls gar globaler Märkte zu fördern: „The world is comprised of technological leaders and followers. The leaders occupy their position by virtue of superior (i.e. neo-liberal) policies and first-mover advantages; the followers are burdened by policies that retard their progress while aimed at slowing the advance of the leaders. Because the US has the lead, the rules governing the e-economy are likely to reflect American regulatory and economic institutions and practices” (Cioffi 1999:7).

Vor diesem Hintergrund bot die Direktive *private sector leadership* dem damaligen Zeitgeist entsprechend nicht nur eine attraktive, sondern für die Durchsetzung der amerikanischen Interessen auch sehr effektive Politikstrategie. Dies nicht zuletzt aus dem Grund, weil damit dem europäisch propagierten Regulierungsmodell, symbolisiert durch Bangemanns Vorschlag einer globalen Internet-Charta, faktisch die Argumentationsgrundlage entzogen werden konnte: Selbstregulierung des Privatsektors als Schlagwort hörte sich viel versprechend an. Es beflügelte nicht nur die Fantasie der nach Unabhängigkeit strebenden Internetaktivisten, sondern traf auch voll ins Herz einer neoliberalen Grundsätzen verpflichteten Wirtschaft (Holitscher 2001). So musste denn auch Bob Shaw, verantwortlich für die Internetstrategie der ITU, unumwunden feststellen, dass „today’s politically correct mantra is that the private sector should lead and therefore, we can only conclude, regulate the Internet“ (Shaw 1999:1).

Auf fruchtbaren Boden fiel der Internet-Vorstoss der Amerikaner aber auch bei einigen Regierungen in Europa. Hier zeichnete sich besonders im britischen und deutschen Kabinett seit einiger Zeit die Konvergenz in Richtung eines sozialdemokratischen „Dritten Weges“ ab. Die Exponenten dieser Bewegung wollten in der Arbeitsweise der Clinton-Administration mit ihrem neu gefundenen Verhältnis zu den Marktkräften ein viel versprechendes Politikmodell für das 21. Jahrhundert erkennen (Giddens 1998).

Erleichternd für die geschickte Kaschierung der tatsächlichen US-Interessen wirkte die Tatsache, dass das amerikanische Gesellschaftsmodell seit dem Ende des Kalten Krieges und dem Wegfall der Sowjetunion unzweifelhaft an weltweiter Ausstrahlung dazu gewann. So

erlebten im Zuge der politischen und wirtschaftlichen Liberalisierung fundamentale Wertkonstrukte wie Selbstbestimmung, Dezentralisierung und Demokratie ihren globalen Aufschwung. Die grenzüberschreitend offene Internetinfrastruktur und ihre zugehörigen Selbstregelungsorganisationen bildeten genau diese Werte in einer einzigartig konzentrierten Weise ab. Angesichts des unbestreitbaren Erfolges, den die amerikanischen Werte auf anderen Gebieten hatten, konnte ihre Bewahrung durch die bewusste Verhinderung staatlicher Regulierung auch im Internetbereich schwerlich falsch sein. Die institutionelle Vorgeschichte der Domain Verwaltung unterstützte die amerikanische Absicht zusätzlich, da sich deren Privatisierungsstrategie mit den Präferenzen der traditionell antihierarchisch eingestellten Technikergemeinde doch als kompatibel erwies (Holitscher 2002b).

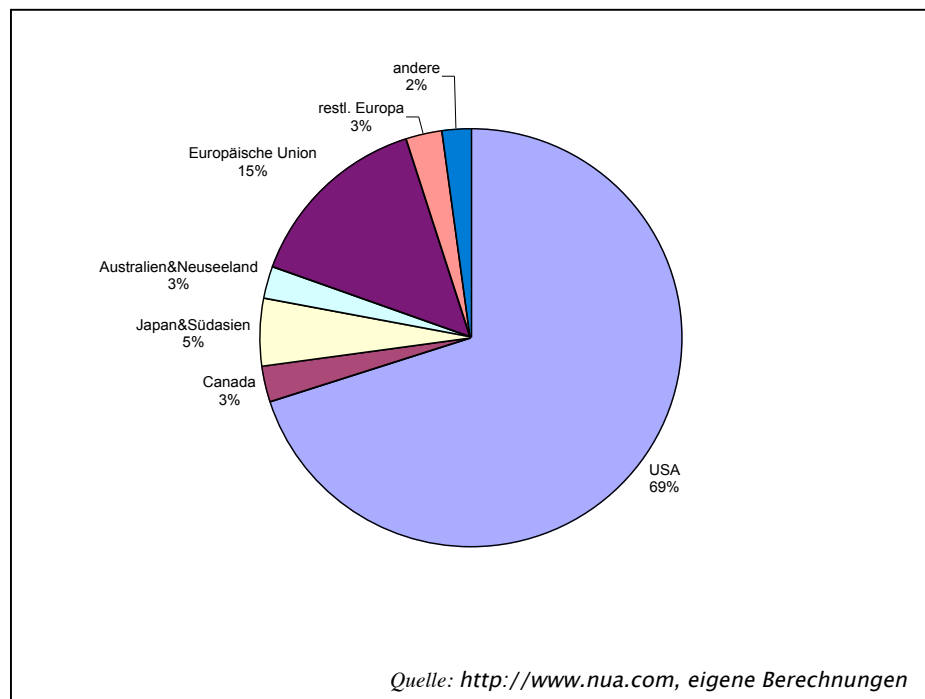
Auf diesen Grundlagen konnte sich die US-Regierung mit ihrem im Weissbuch vom 5. Juli 1998 vorgegebenen, demonstrativen Rückzug vom Parkett der Internetpolitik auf eine vordergründig glaubhafte Privatisierung der Internetverwaltung verpflichten und ab sofort jede politische Verantwortung für die Selbstorganisation des internationalen Privatsektors von sich weisen. Dabei kam den Amerikanern die globale Anziehungskraft des amerikanisch propagierten Regulierungsmodells der privaten Selbstregulierung – in der Theorie als „soft power“ bezeichnet – sehr entgegen: Indem die Strategen in Washington ihre nationalen Interessen in das zeitgemässe Gewand der privaten Selbstregulierung verpackten, konnten sie den nachfolgenden politischen Diskurs in einem Kontext führen, der aufgrund der allgemein vorherrschenden, neoliberal inspirierten Weltsicht fast notwendigerweise auf ein Resultat hinauslaufen musste, das mit ihrer ursprünglichen Absicht kompatibel war. Auf diese Weise rangen die US-Diplomaten ihren Gegenspielern Zustimmung ab zu einem gemeinsamen Vorgehen, dem diese in anderen Themenbereichen skeptisch bis ablehnend gegenüberstanden.

Dies wäre allerdings nicht möglich gewesen, wenn die Amerikaner nicht sämtliche von Joseph Nye identifizierten Voraussetzungen für die Akkumulierung von „soft power“ auf sich vereinigt hätten: Die von den Amerikanern für die Internetregulierung als handlungsleitend propagierten Normen waren mit den global vorherrschenden Normen wie Dezentralität, Autonomie und Demokratie komplementär. Sie verfügten zudem über einen bedeutenden Wissensvorsprung in der Internetverwaltung und kontrollierten damit die wichtigen Foren und Kommunikationskanäle, in denen die DNS-Reform thematisiert und durchgeführt wurde. Schliesslich wurde die Glaubwürdigkeit ihres Vorgehens durch die unbestreitbaren Erfolge der amerikanischen (Internet-)Wirtschaft gestützt.

Wie im Theorieteil ausgeführt, besteht gemäss Joseph Nye eine Grundvoraussetzung für die Wirksamkeit von „soft power“ allerdings darin, dass sie durch ausreichend Ressourcen der harten Macht rückgebunden ist (Nye 2002:12). Für den problemfeldspezifischen Bereich der Internetregulierung präsentierten sich die diesbezüglichen Verhältnisse eindeutig: Wie Abbildung XIII auf dieser Seite zeigt, befanden sich im Jahr 1998, dem Gründungsjahr von ICANN, beinahe zwei Drittel der global aktiven Internetknoten innerhalb der USA, währenddem nur gerade 15 Prozent auf die EU entfielen. Betreffend die Besitzverhältnisse über die leistungsfähigen, nationalen und internationalen Datenübertragungskabel (backbones) war die Dominanz der amerikanischen Anbieter auf dem Weltmarkt anfangs 1999 so erdrückend, dass die Internetversorgung weiter Teile der Erde einzig und allein vom Funktionieren der kommerziell genutzten Infrastruktur amerikanischer Firmen abhängig war (Cukier 1999).

Abbildung XIII zeigt die sehr einseitige geographische Verbreitung der Internetinfrastruktur im interessierenden Zeitraum.

Abbildung XIII: Prozentuale Verteilung der Internetknoten weltweit im Jahre 1998



Die Vorreiterrolle und Marktdominanz der amerikanischen Internetwirtschaft setzte sich jedoch auch ausserhalb der unmittelbar auf die Infrastruktur bezogenen Gebiete fort: Die Hauptquartiere der führenden Hersteller internetfähiger Computerhardware (Compaq, Dell), von Prozessoren (Intel, Motorola), Software (Microsoft, Netscape) oder Netzwerktechnik (Cisco) waren ebenso in den USA angesiedelt wie die Chefetagen der tonangebenden

Dienstleistungsanbieter (eBay, Amazon). Das so genannte „Silicon Valley“ im Süden von San Francisco mauserte sich zum sprichwörtlichen Schmelztiegel der Internetwirtschaft. Für die Boomjahre der New Economy galt die Faustregel, dass die amerikanischen Industrien den europäischen in der Entwicklung neuer Internettechnologien um mindestens drei bis vier Jahre voraus seien (Cukier 1999). Angesichts dieser asymmetrischen Abhängigkeitsstrukturen ist es wohl nicht weit gefehlt, die USA in der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zumindest für den Internetbereich als Hegemonialmacht zu bezeichnen.

Auf den schwelenden Konflikt über die Neuordnung des DNS bezogen, verfügte die amerikanische Regierung damit über ausreichend und glaubwürdige Druckmöglichkeiten, um die Neuordnung der Internetverwaltung gemäss ihren Vorstellungen durchzusetzen – falls nötig auch gegen Widerstände. Mögliche Sanktionsmittel bestanden zum Beispiel in der temporären Erhöhung der Nutzungsgebühren amerikanischer Backbones für die europäischen Internetanbieter, in erschwerten Zugangsbedingungen für ausländische Firmen zum pulsierenden amerikanischen Technologiemarkt oder in der Behinderung zukunftssträchtiger Technologietransfers in Drittstaaten.

Angesichts ihrer umfassenden Dominanz in den Bereichen der weichen und harten Macht überrascht auf den ersten Blick die Tatsache, dass die US-Regierung bei der institutionellen Ausgestaltung von ICANN – und damit bei der Einflussverteilung auf das künftige Netzregime – den europäischen Forderungen überhaupt entgegengekommen ist. Wie dargestellt, bestanden die verschiedenen Kompromisse in der Errichtung des GAC, der Beteiligung der WIPO betreffend Markenrechtsverletzungen und in der Garantie, dass drei Mitglieder des ersten ICANN-Direktoriums aus Europa stammen müssen. Die grösste Konzession manifestierte sich jedoch im White Paper, wonach die US-Regierung die wichtigen Entscheide wie etwa die Zahl der neuen gTLDs oder die Regeln zur Bewirtschaftung der zusätzlichen Namenräume nicht mehr einseitig diktierte, sondern diese der zu gründenden Internetbehörde überliess.

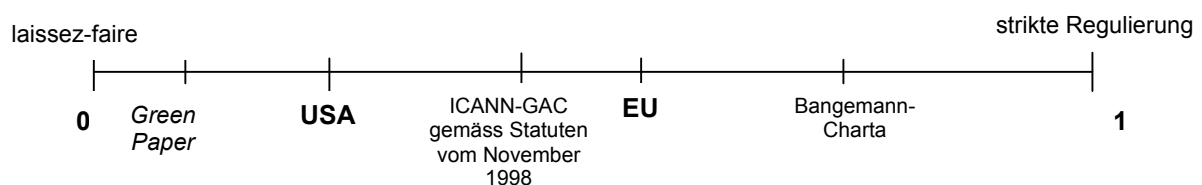
In der Logik des theoretischen Modells lässt sich die amerikanische Kompromissbereitschaft mit der in US-Regierungskreisen so wahrgenommenen Marktmacht der Europäer und ihren Folgestaaten wie Australien oder Japan erklären, den Rückfallpunkt einer Nicht-Einigung, also den so genannten *reversion point*, zu definieren. Demnach erkannten die Amerikaner in der Bangemann-Charta symbolhaft die Blaupause für ein Internetregime nach europäischem Gusto. Die darin geäusserten Vorstellungen und Pläne schossen ihrer Ansicht nach jedoch derart weit über das Ziel hinaus, dass sie ihre Umsetzung auf jeden Fall verhindern wollten.

Allerdings konnten die US-Strategen nicht absolut sicher sein, ob Europa und seine Verbündeten als *ultima ratio* nicht doch den Austritt aus dem globalen Netzverbund erklären und ein konkurrierendes Netzwerk fahren würden, wenn sie sich in ihren Interessen betreffend die Ausgestaltung der Internetverwaltung konsequent übergegangen sahen. Milton Mueller, einer der wenigen Forscher mit direktem Zugang zu den damaligen Entscheidungsträgern in Washington, bestätigt denn auch, dass „some administration sources claim that European pressure to ‘charter’ the Internet and regulate it through an international organization was weighing heavily on the administration“ (Mueller 1999a:11).

Angeichts der immensen Verluste, die Amerika als fortgeschrittenste und intensivste Nutzerin des globalen Internets in diesem Fall erleiden müsste, würde sie alles tun, die anderen Staaten innerhalb der im Green und White Paper vorgezeichneten Strukturen zu behalten. Als oberstes Gebot galt somit auch auf politischer Ebene, dass man die Fragmentierung des Netzes in verschiedene, miteinander konkurrierende Teilnetze verhinderte, da sonst die positiven Netzwerkexternalitäten und damit das Wohlfahrtspotential des Internets verloren ginge. Die angezeigten Konzessionen an die europäischen Forderungen nach einer stärkeren Beteiligung von internationalen Organisationen und Regierungen sowie die Garantie einer ausreichenden internationalen Repräsentation im ICANN-Regime waren vergleichsweise verkraftbar.

Gemäss den theoretisch hergeleiteten Eckpunkten des Reversion-Point-Modells präsentiert sich die Aushandlungskonstellation betreffend die institutionelle Ausgestaltung von ICANN folgendermassen:

Abbildung XIV: Zwischenstaatliche Verhandlungen über das institutionelle Design von ICANN



Aus amerikanischer Sicht war die eigene Kompromisshaltung ausserdem angezeigt, da der Erfolg der neuen Internetverwaltung zumindest während der kritischen Phase des Sommers 1998 fundamental von der politischen Zustimmung der EU abhing. Denn erst die offizielle Akzeptanz der Internetbehörde durch die Europäer konnte ihr im globalen Rahmen ausreichend Legitimität verschaffen, damit auch andere, skeptische Staaten, wie zum Beispiel die Australier oder asiatische Länder, auf den Privatisierungskurs einschwenkten. Als sich Christopher Wilkinson schliesslich mit den Konzessionen der Amerikaner betreffend die

institutionelle Ausgestaltung der ICANN zufrieden gab und im Gegenzug die Zustimmung der EU zum neu etablierten Internetregime eröffnete, war der Handel perfekt (Wilkinson 1998b).

Die US-Strategen waren somit trotz ihrer offenkundigen Überlegenheit auf die Kooperation der EU angewiesen, wollten sie im Endeffekt nicht alleine mit ICANN dastehen. Insofern war auch das Drohpotential beschränkt, das von den eindrücklichen amerikanischen Vorteilen im Bereich der „hard power“ ausging. Mehr noch: Amerikas „harte Macht“ war auch seine Schwäche – es war enorm abhängig von einer reibungslos funktionierenden Internetinfrastruktur. Ein Zusammenbruch des globalen Internets hätte die US-Wirtschaft zweifellos am härtesten getroffen. Vor diesem Hintergrund kann das Vorgehen der amerikanischen Regierung am treffendsten als *negative Koordination* umschrieben werden, wobei sie ihre Interessen so lange egoistisch vorantrieb und erst dann zu Konzessionen bereit war, wenn die Gegenseite objektiv über keinen Verhandlungsspielraum mehr verfügte.

Doch darf auch bei diesem vordergründigen Erfolg für die Europäer nicht übersehen werden, dass die US-Regierung die Demarkationspflocke ihrer Verhandlungsbereitschaft schon sehr früh und entsprechend tief eingeschlagen hatte, nämlich die Errichtung der künftigen Internetverwaltung auf rein privater Basis aufzuziehen. Diese Vorgabe wurde zu keinem Zeitpunkt als überhaupt diskutierbar thematisiert. So konnten die amerikanischen Diplomaten in den „Nachverhandlungen“ gewisser institutioneller Details getrost und öffentlichkeitswirksam einige Grosszügigkeit gegenüber den aussenstehenden Interessen walten lassen.

Die ICANN-Reformen und die Neuaushandlung der staatlichen Einflussverteilung

Wie im empirischen Teil dargestellt, kam ICANN auch nach ihrer Gründung im November 1998 nicht zur Ruhe, und vier Jahre heftiger Auseinandersetzungen und ein nur bescheidener Leistungsausweis machten einen Kurswechsel unausweichlich. Erhebliche Meinungsverschiedenheiten über die Politik ICANNs gab es nicht nur zwischen den unterschiedlichen nicht-staatlichen Gruppen, sondern auch zwischen einzelnen Regierungsakteuren. Im Zentrum der Besorgnis stand nach wie vor die dominierende Stellung der US-Regierung als ultimative Hüterin des Unternehmens und damit der Konflikt um die Einflussverteilung staatlicher Entscheidungsträger über das weltumspannende Internet an sich. Insbesondere die EU hielt sich immer weniger mit ihrer Kritik an der ungebrochenen Vormachtstellung der Amerikaner in der Internetverwaltung zurück (Commission 2000; EU-Parlament 2001; European Union 2002).

Die wachsende Ablehnung, gepaart mit dem vorausseilenden Reformvorschlag des ICANN-Managements, machte den Strategen in Washington klar, dass die Problematik ihrer unilateralen Aufsicht über das Internet einen Punkt erreicht hatte, wo sie dem starken Internationalisierungsdruck nachgeben mussten. Andernfalls bestand tatsächlich die Gefahr, dass sich entweder ein Teil des frustrierten Privatsektors oder gar ganze Weltregionen vom ICANN-System abwenden, aus dem bestehenden Netzverbund ausbrechen und in ein konkurrierendes Netzwerk abwandern würden (Mueller 2002:52-56). Vor diesem Hintergrund kamen nun vermehrt auch einheimische Beobachter zur Einsicht, dass „the goal should no longer be keeping government out of cyberspace, but finding a way to make governmental oversight and intervention as speedy, agile and technologically savvy as the medium demands“ (Baird 2002:16).

Gleichzeitig wollten die Amerikaner die Kontrolle über das Internet keinesfalls aus der Hand geben. Für sie war die Ausgestaltung der Internetverwaltung bisher optimal: Im ICANN-Regime behielt sich die US-Regierung ein unilaterales Kontroll- und Interventionsrecht vor, mahnte andere Regierungen mit dem Verweis auf den privaten Charakter der Netzregulierung zum eigenen Einmischungsverzicht und definierte via regelmässige MoU-Neuaushandlungen praktisch im Alleingang die Rahmenbedingungen, nach denen sich die Internetbehörde weiter entwickelte. Der Wille, die Zügel nicht aus der Hand zu geben, wurde schliesslich noch dadurch verstärkt, dass nach dem Platzen der Dotcom-Blase, nach dem Wechsel der Administration im Weissen Haus und nach dem 11. September 2001 die Internetpolitik innenpolitisch erheblich an Bedeutung dazu gewonnen hatte.

In dieser Situation sahen sich die Amerikaner vor die Wahl gestellt, das endgültige Scheitern des ICANN-Experimentes und damit den Verlust ihrer privilegierten Stellung zu riskieren oder tatsächlich einen Schritt in Richtung einer weiteren Multilateralisierung der Internetverwaltung zu machen. Dabei konnte man jedoch keineswegs mehr davon ausgehen, dass die ehemaligen ICANN-Funktionen automatisch an die USA zurückfallen würden. Abgesehen von der schon in den Startlöchern stehenden ITU, mehrten sich zusehends auch ausserhalb der EU Stimmen, die auf eine Unterstellung der Internetadministration unter die UNO pochten (Ermert 2003). Zudem setzte das drohende Szenario einer Fragmentierung des Internets und des damit einhergehenden Verlusts der netzgenerierten Wohlfahrtsgewinne eventuellen Hegemoniegelüsten klare Grenzen: Die US-Regierung war zur Aufrechterhaltung eines global einheitlichen und damit gewinnbringenden Internets auf die Kooperation der anderen Staaten – und auch des transnationalen Privatsektors – unbedingt angewiesen. Ein Alleingang war unter diesen Bedingungen objektiv nicht mehr verantwortbar. Entsprechend

mussten jetzt Konzessionen an die Mitbewerber gemacht werden, die – anders als bei den Verhandlungen zum White Paper – über eine oberflächliche Kosmetik hinausgingen. Somit spielte auf Seiten der Amerikaner auch bei der zweiten „Nachbesserung“ der Governancestruktur im Internet der Mechanismus der negativen Koordination, weil sie erst dann einen Schritt auf die anderen Staaten zu machten, als der Fortbestand des nach ihren Vorstellungen geformten Regimes ernsthaft in Frage gestellt wurde. Und wiederum sollten die Kompromisse gerade so ausfallen, dass die amerikanischen Kerninteressen nicht tangiert wurden, nämlich die ICANN weiterhin im eigenen Territorium zu behalten und den einheimischen Unternehmen auf globaler Ebene ein möglichst freies Spielfeld im Internetbereich bereitzustellen.

Der Wille der amerikanischen Regierung, die ausländischen Interessen stärker an der Organisation der Internetverwaltung teilhaben zu lassen, verdeutlichte sich einerseits in der Anerkennung der Resolution 102 der jüngsten ITU-Vollversammlung, die der internationalen Organisation eine wichtigere Rolle im Bereich der globalen Datennetze zusprach. Zumindest symbolisch kam dem amerikanischen Einverständnis zur Verlagerung des GAC-Sekretariats nach Brüssel eine ähnliche Bedeutung zu. In einem höheren Masse brachte die vom ICANN-Direktorium verabschiedete und vom DoC implizit genehmigte Reformstruktur der Internetbehörde die gewachsene Kompromissbereitschaft der US-Regierung zum Ausdruck. So werden die Regierungen künftig nicht nur in allen Gremien von ICANN vertreten sein, sondern können nun auch aktiv Einfluss auf deren Entscheidungsfindung nehmen.

Das institutionelle Design und damit die Ausprägung der im Problemfeld der Internetverwaltung vorliegenden Governancestruktur änderten sich damit parallel zu den sich wandelnden Rahmenbedingungen und parallel zu ihren neuen Anforderungen an die involvierten Parteien. Hinsichtlich des erarbeiteten Erklärungsmodells lässt sich festhalten, dass die Regierungen und ihre Einrichtungen mit zunehmender Dauer des ICANN-Prozesses so viel dazu gelernt haben, dass sie heute nicht mehr im gleichen Masse auf die externe Expertise der Internetakteure angewiesen sind wie noch vor fünf Jahren. Der Anreiz zur Autoritätsdelegation aus Informationsgründen kann demgemäss als niedrig eingestuft werden, entsprechend verlangten die Regierungen, mehr Entscheide selbst zu treffen oder zumindest in die Beratungen einbezogen zu werden.

Ebenso kann die im Zuge der Reformen eingeleitete, vorsichtige Multilateralisierung von ICANN als ein Abbild der amerikanischen Erkenntnis gewertet werden, in den Zeiten des ökonomischen Abschwungs und erhöhter Sicherheitsbesorgnis vital auf die Zusammenarbeit

mit den anderen Staaten angewiesen zu sein. Diesen Schritt als allfälligen Rückzug der Amerikaner zugunsten anderer Interessen zu interpretieren, würde jedoch in die Irre führen. Die US-Regierung beansprucht nach wie vor die unilaterale Kontrolle über den A-Rootserver und verfügt über die einseitige Kündigung des MoU zumindest prinzipiell über die Möglichkeit, den ICANN-Prozess zu stoppen. Bisher sind die Konzessionen der amerikanischen Strategen stets gerade nur so weit gegangen, dass der Mangel an Etgegenkommen zu verschmerzen war. Ein echtes Nachgeben der Amerikaner wäre, der ITU eine formale Rolle im Rahmen der ICANN zu gewähren, denn dagegen hat sich Washington seit Anbeginn wirklich gewehrt. Insofern liegt Christopher Wilkinson absolut richtig, wenn er sagt, dass bisher „the shift has been in the character and process of governmental involvement, rather than in the principle“ (Wilkinson 2003). Somit ist es zutreffend, die jüngsten Eingeständnisse der amerikanischen Regierung als die geradlinige – wenn auch milder umgesetzte – Fortführung ihrer bisherigen Interessenpolitik zu verstehen.

Alles in allem zeigt die dargelegte Analyse, dass die Kombination von theoretisch vorgezeichneten, privaten Selbstregulierungsanstössen und staatlichen Delegationsanreizen wertvolle Erklärungshilfen für die beobachtete Entstehung der globalen Internetbehörde leisten konnte. Desgleichen hat die Untersuchung auch die Grenzen jener Herangehensweisen an ICANN aufgezeigt, die nach dem *Entweder-oder-Schema* eine transaktionskostenorientierte gegen eine eher machtorientierte Erklärung ausspielen. Die treffende Antwort für die eingangs gestellte Frage nach der Entstehung und Form von ICANN als internationale private Organisation muss vielmehr ein *Sowohl-als-auch* sein. Wobei in der Abwägung beider Momente machtbasierte Faktoren zweifellos einen grösseren Einfluss auf das schliesslich beobachtete Ergebnis – konkret also die institutionelle Ausgestaltung der Behörde – gehabt haben, als die ökonomisch fundierten Delegationsanreize der einzelnen Akteure.

Schliesslich hat die Untersuchung der jüngsten und in ihrem Endergebnis noch nicht abgeschlossenen Reformphase gezeigt, dass institutionelle Gleichgewichte keine statische Grössen sind, sondern sich im Laufe der Zeit und der damit einhergehenden Veränderungen in ihrem Umfeld wandeln. Auf dem Spannungsfeld, so wie es sich herausbildete, waren sowohl die Amerikaner wie die Europäer auf die Kooperation des Gegenspielers angewiesen. Weiter zeigt sich, dass die Drohung mit einem Abbruch der Beziehungen beiderseits nicht glaubwürdig war, trotz der tatsächlichen Ausstattung mit harten Machtressourcen. Die theoretisch hergeleitete Konstellation der *kompetitiven Koordination* kennzeichnete und disziplinierte die staatlichen Akteure während des gesamten Aushandlungs- und Implementierungsprozesses von ICANN. Ergänzend kam hinzu, dass die Dezentralität des

Internets an sich kontrollierend sowohl auf übertriebene Hegemoniebestrebungen wie auf das Drohpotential einzelner Akteure wirkte.

6. Schlussbetrachtungen

Im Zentrum der vorliegenden Studie stand die Frage, warum sich im Problemfeld der globalen Internetkoordination ein nicht-staatliches Arrangement anstelle einer intergouvernemental verfassten Ordnung durchgesetzt hat. Das Ziel war die Erarbeitung eines stringenten Erklärungsmodells, das die theoretisch informierte Untersuchung der Herausbildung einer mit quasi-staatlichen Autoritäten ausgestatteten, privaten Organisation auf globaler Ebene ermöglicht. Als Katalysator und Spiegelbild der im Politikprozess wirksamen Interessenkonstellation diente die vorherrschende Governancestruktur im Bereich der Internetverwaltung. Ihre konkrete Ausgestaltung verdeutlichte die zu einem bestimmten Zeitpunkt beobachtete Mischung zwischen staatlicher und nicht-staatlicher Einflussnahme auf das Regelungsgeschehen. Die Mechanismen des institutionellen Wandels wurden am Fall der Entstehung von ICANN analysiert, der im amerikanischen Bundesstaat Kalifornien beheimateten, privaten Aufsichtsbehörde über die bestandeswichtigen Technikressourcen des weltumspannenden Internets.

Vereinfacht stellt sich der Formalisierungsprozess der Internetverwaltung so dar, dass – ausgehend von der informellen Entscheidungshoheit der Ingenieure – der Privatsektor in wechselnder Zusammensetzung mehrere Selbstregelungsversuche zur Bewirtschaftung der globalen Namenräume unternahm. Sie scheiterten ausnahmslos an der internen Zerstrittenheit der nicht-staatlichen Akteure über die neu einzurichtende Gewinnverteilung und daran, dass die Clinton-Administration ab einem bestimmten Zeitpunkt mit den Zielen der transnationalen Reformbestrebungen nicht einverstanden war. In der Folge zog die US-Regierung durch ihre vorausseilende Intervention die Politikformulierungsautorität an sich, nur um diese in einem weiteren Schritt wieder an den Privatsektor zu delegieren – zu einseitig festgesetzten Konditionen allerdings. Schliesslich kontrollierten die USA den Reformverlauf bis zur Gründung der neuen Institution einseitig und mittels ihrer geschickt beanspruchten „schlafenden Autorität“ sogar darüber hinaus. Indes hatten auch die Vereinigten Staaten bei der Umsetzung ihrer Interessen nicht ganz freie Hand. Vielmehr musste Washington verschiedene Konzessionen betreffend die politische Einflussverteilung eingehen, die sich in der institutionellen Ausgestaltung von ICANN niederschlugen. Die Miteinbeziehung multilateraler Foren gehörte auch zur Manövriermasse im politischen Spiel, wobei die ITU weit gehend blockiert, die WIPO aber mit amerikanischem Segen in die Netzerwaltung integriert wurde. Die anhaltenden Probleme der globalen Internetbehörde seit ihrer Gründung

machten unlängst ihre weitere Internationalisierung nötig. Die amerikanische Regierung behält sich aber nach wie vor die unilaterale Kontrolle über ICANN vor.

Das Theoriemodell dieser Arbeit erachtet die funktionalen Erfordernisse einer globalen Herausforderung als richtungsweisende – nicht aber determinierende – Einflussgrösse auf die Wahl entsprechender Lösungsmechanismen. Im Zentrum stehen die Regelungskapazitäten privater Akteure. Werden diese in einem bestimmten Problemfeld als den staatlichen Mechanismen überlegen wahrgenommen so besteht für die Parteien der kooperative Anreiz, die Regelungsautoritäten an eine nicht-staatliche Einrichtung zu delegieren. Besonders hervorgehoben werden in diesem Zusammenhang die technische Komplexität einer regulativen Problemstellung sowie die damit einhergehende Nachfrage nach privater Expertise. Da die Untersuchungsanlage aufgrund der diskutierten Schwächen des funktionalistischen Ansatzes eine monokausale Argumentation ablehnt, richtet sich das Augenmerk ergänzend auf die Aushandlungs- und Lernprozesse auf innenpolitischer und internationaler Ebene. Auch wird die Machtverteilung zwischen den verschiedenen involvierten Akteurkoalitionen berücksichtigt.

Im Zentrum der interessenorientierten Prozessbetrachtung stehen die wirtschaftlichen und politischen Verfügungsrechte, welche die Definition der verbindlichen Rahmenbedingungen zur Bewirtschaftung von globalen Ressourcen ermöglichen. Der politische Kampf um diese Verfügungsrechte bestimmt schliesslich, auf welche Art und Weise der funktionale Druck eines Regelungsfeldes in eine institutionelle Lösung übersetzt, wie die nötigen Verantwortlichkeiten und Entscheidungsbefugnisse konkret verteilt werden. Die abhängige Variable dieser Untersuchung – das institutionelle Arrangement zur Verwaltung des Domain Namen Systems – fungiert als Angelpunkt zwischen der Nachfrage und dem Angebot einer politischen Regulierung auf globaler Ebene.

Die theoretische Erweiterung um die Verteilungsperspektive kann viel gesehene Zirkelschlüsse der neueren Global Governance-Literatur vermeiden. Diese macht die Schaffung von privaten oder gemischt staatlich/nicht-staatlichen Organisationen oft zwingend von den strukturellen Eigenheiten einer transnationalen Problemlage abhängig. Demgegenüber weist die vorgenommene Unterscheidung in ökonomische und politische Effizienz internationaler Institutionen darauf hin, dass kein funktionalistischer Automatismus vorliegt. Das Untersuchungsrastraster dieser Arbeit berücksichtigt bisher vernachlässigte, jedoch relevante Faktoren, indem es interessen- und machtorientierte Ansätze mit ökonomischen Erklärungen privater Selbstregelungsarrangements kombiniert.

Am Untersuchungsgegenstand konnten entlang den theoretischen Annahmen verschiedene Einflussgrössen empirisch nachgewiesen werden, die für den Privatsektor die *notwendigen Anreize* zur eigenständigen Selbstregulierung generierten und für die Staaten handfeste Anreize zur Delegation von Regulierungsautorität schufen. Betreffend die nicht-staatlichen Akteure waren die *Sicherstellung von Kompatibilitätsvorteilen* zur Kostenminimierung ihrer grenzüberschreitenden Beziehungen und die *antizipatorische Selbstorganisation* zur Verhinderung einer erwartet strikteren Staatsregulierung entscheidende Motivationsmomente. Diese wurden gestützt durch die *globale Orientierung* der nicht-staatlichen Internetakteure und ihre gemeinsame *Bevorzugung nicht-hierarchischer Steuerungsformen* – wenn auch bei kommerziellen und nicht-kommerziellen Interessen aus unterschiedlichen Gründen. Aus staatlicher Perspektive zeichneten sich die privaten Akteure in verschiedener Hinsicht über komparative Vorteile bei der Bewältigung der anstehenden Regelungsaufgaben im transnationalen Raum aus: Die nicht-staatlichen Akteure verfügten frühzeitig über *problemfeldbezogene Interaktionskanäle* mit globaler Ausdehnung, während auf zwischenstaatlicher Ebene im Bereich der Internetverwaltung *ein institutionelles Vakuum* bestand. Daraus folgte, dass die nicht-staatlichen Akteure quasi das *Wissensmonopol über den Regelungsgegenstand* besaßen. Sie boten sich entsprechend als Regelungsträger an.

Die grundsätzlichen Anreizstrukturen seitens staatlicher und nicht-staatlicher Akteure legten zwar die *notwendigen Vorbedingungen* für die Erklärung der beobachteten Internetprivatisierung. Sie lieferten aufgrund der im Theoriekapitel diskutierten Mängel der zugrunde liegenden Ansätze allerdings noch *keine hinreichende Begründung*.

Die Überprüfung des interessenorientierten Erklärungsstrangs ergab, dass sich das nicht-staatliche Akteurfeld durch eine grosse *Heterogenität der Teilnehmer mit unterschiedlichem Potential zu gemeinsamem Handeln* auszeichnete. Vor diesem Hintergrund entbrannte zwischen den involvierten Parteien ein hartnäckiger politischer Kampf darüber, wer die *künftigen Regeln des Marktes* im DNS-Bereich definieren konnte. Das Zusammenprallen der um die Renten ihres *Marktmonopols* im Domainingeschäft fürchtenden NSI mit den relativ *homogenen Gruppen* der Internetingenieure und kommerziellen Internetanbieter verhinderte vorerst die Herausbildung eines privaten Arrangements. Dabei erkannte die Technikergemeinde relativ früh, dass sie bei ihren Selbstregulierungsversuchen die *Nähe zu staatlichen Institutionen* suchen musste. Dieser Schritt drängte sich nicht zuletzt deshalb auf, da das Internet durch seine schnelle Verbreitung zusehends die *Aufmerksamkeit einer breiteren Öffentlichkeit* erregte und damit auch das *Interesse der staatlichen Akteure* auf sich lenkte. Den erlösenden *Schatten der Hierarchie*, den die ITU dem IAHC-Vorstoss verleihen

und ihm damit die notwendige Legitimation garantieren sollte, widersprach allerdings den *strategisch und auch innenpolitisch präformierten (Eigen-)Interessen* der amerikanischen Regierung. Überdies hat sich gezeigt, dass das IAHC als private Initiative keineswegs den *einheitlichen Segen des Privatsektors* genoss. Vielmehr waren die nicht-staatlichen Akteure trotz ihrer überwiegend *gleichgerichteten Selbstregelungsanreize* in verschiedene Interessengruppen gespalten und entsprechend nicht zu kohärentem Handeln in der Lage. Die Ausnahme stellte die bisherige Monopolistin NSI dar. Sie zeichnete mit ihrem starkem Interesse an der *Beibehaltung des Status quo* indirekt mitverantwortlich für die Einmischung der Clinton-Administration.

Die *nicht-staatlichen Akteure* waren somit zu keinem Zeitpunkt in der Lage, sich *aus eigener Kraft* auf eine funktionierende Lösung der DNS-Reform zu einigen. Spätestens ab der Intervention der Clinton-Administration und dem Scheitern des IAHC stellten ihre Selbstregelungsversuche nur mehr einen Nebenschauplatz dar. Ausgenommen waren kleine, gut organisierte Interessengruppen. Sie konnten sich entweder aufgrund ihrer *finanziellen Ressourcen* oder ihres *wertvollen Wissens* im Regelungsbereich vorteilhaften Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern verschaffen. Die Internetindustrie, die Markeninteressen und das *old boys network* der Internetveteranen verfügten denn auch über unverhältnismässigen Einfluss auf die endgültige Gewinnverteilung im DNS-Bereich einerseits sowie die Politikgestaltung von ICANN andererseits.

Zusammenfassend haben sich auf privater Seite *kleine Gruppengrösse, professionelles Wissen* und *weit gehende Interessenhomogenität* der Akteure als erleichternde Voraussetzungen für die effektive Verfolgung selbstregulativer Ziele herausgestellt. Dasselbe gilt für die Durchsetzung der Gruppeninteressen im Entstehungsprozess von ICANN. Auszahlen konnten sich diese *komparativen Vorteile des Privatsektors* jedoch nur, wenn sie auf staatlicher Seite in der gegebenen Situation auch so *eingeschätzt und wahrgenommen* wurden.

Ab dem Zeitpunkt der einseitigen US-Intervention im Frühjahr 1997 verlief die weitere Aushandlung des globalen Netzregimes *überwiegend zwischenstaatlich*. Auf intergouvernementaler Ebene setzte sich der Verteilungskonflikt insofern fort, als die amerikanische Regierung und die Europäische Union *unterschiedliche institutionelle Arrangements* zur Verwaltung der globalen Internetinfrastruktur favorisierten. In der erwartungsgeschwängerten Boomphase der New Economy steigerte sich die *Inkompatibilität der Regelungsstrategien* zum symbolischen Konflikt über die *künftige Einflussverteilung in der Internetpolitik* sowie die damit einhergehende Distribution der neu ermöglichten

Gewinne. Schliesslich setzte die Clinton-Administration ihr Modell der *reinen Selbstregulierung* gegenüber dem europäisch propagierten Ansatz der *Ko-Regulierung* durch. Verschiedene Konzessionen betreffend die konkrete institutionelle Ausgestaltung von ICANN und damit der Governancestruktur des Internets *kompensierten* die Europäer soweit, dass sie dem neuen Arrangement zustimmten. Angesichts des *grossen Erfahrungsvorsprungs*, den die amerikanische Wirtschaft im Internetbereich genoss, sicherte ihr die Politik der Clinton-Administration ein *global unbehindertes Spielfeld*. Die Privatisierungsstrategie sorgte zugleich dafür, dass die US-Regierung als *ultimative Hüterin der gesellschaftlichen Selbstregelung* ihren Einfluss über das Netzregime faktisch bewahren konnte. Diese Dominanz der amerikanischen Interessen setzt sich in abgemilderter Form bis heute fort. Zwar brachten die jüngsten Reformen von ICANN eine weitere *Anpassung der politischen Kräfteverhältnisse*. Sie rüttelten jedoch nicht an den Grundfesten der nicht-staatlichen Internetverwaltung nach amerikanischer Vorgabe.

Die dominierende Rolle, welche die *amerikanischen Industrieinteressen* sowohl im politischen Aushandlungsprozess wie auch in den Alltagsgeschäften des Internetregimes spielten, leitet sich von zwei verschiedenen Faktoren her: einerseits von ihrer *unbestrittenen Marktmacht* und andererseits von der zentralen Bedeutung, die ihr Sektor für die Erreichung der *aussenpolitischen Zielsetzungen* der Administration Clinton spielte. Deren Strategie bestand darin, die weltweiten Märkte für möglichst effizient wertschöpfende Firmen aufzubrechen. Damit wollten die Politiker nicht nur die *Wettbewerbsfähigkeit* und die Wohlfahrt der eigenen Nation im globalen Wirtschaftskampf zu erhöhen, sondern indirekt auch ihre *Wiederwahl* sichern. Insofern funktionierte die US-Regierung als Wegbereiterin und Strukturverstärkerin ihrer eigenen Industrie auf dem transnationalen Parkett. Hiermit soll aber keinesfalls einem simplen Modell der regulativen Vereinnahmung das Wort geredet werden.

Ganz im Einklang mit dem Slogan des „winner takes it all“ geniesst die amerikanische Internetindustrie seither eine Art der *doppelten Vertretung* ihrer Interessen auf globaler Ebene. Einerseits dominiert sie die Entscheidungsmechanismen von ICANN. Andererseits definiert die US-Regierung die Rahmenbedingungen der globalen Internetverwaltung über ihre unilaterale Aufsicht weiterhin so, dass die Vormachtstellung eben dieser Industrieinteressen noch möglichst lange erhalten bleibe. Vor diesem Hintergrund ist ICANN realistisch zu verstehen im Kontext des seit dem Ende des Kalten Krieges feststellbaren „*globalen Unilateralismus*“ der amerikanischen Regierung (Huntington 1999; Ruloff 2002a).

Den Grundstein für den amerikanischen Erfolg legte die politische Instrumentalisierung einer dem aktuellen Zeitgeist entsprechenden, weltweiten Selbstregulierungseuphorie. Im Zentrum stand die als *soft power* beschriebene Fähigkeit, die politische Agenda sowie den zwischenstaatlichen Aushandlungsprozess entlang den *eigenen Wertvorstellungen* zu gestalten. Darauf aufbauend konnten die Politikstrategen in Washington ihre nationalen Interessen als mit den global vorherrschenden Ordnungsvorstellungen neo-liberaler Prägung kompatibel darstellen. Somit fiel es dem Exponenten der amerikanischen Internetpolitik, Ira Magaziner, vergleichsweise leicht, die anderen Regierungen auf den amerikanischen Kurs der privaten Selbstregulierung einzuschiessen. Indem die US-Regierung den *ideologischen Kontext* vorgaben, innerhalb dessen der politische Diskurs über die Internetverwaltung stattfand, konnten die US-Politiker die Konturen der schliesslich gewählten institutionellen Lösung weit gehend vorgeben. Damit die amerikanische Regierung ihre Vorteile im Bereich der weichen Macht überhaupt ausspielen konnte, musste sie sich zuerst die Kontrolle über das Regelungsgeschehen sichern. Dies ist ihr durch die einseitige Intervention in den IAHC-Prozess und den daraus resultierenden *first mover-advantage* gelungen.

Es wäre aber verfehlt, das amerikanische Vorgehen lediglich als gut kaschierte Machtpolitik zu bezeichnen und sämtlichen Anreizen zur Autoritätsdelegation aus ökonomischer Sicht die Erklärungskraft abzusprechen. Im Falle von ICANN haben *beide Kräfte* gewirkt. Entscheidend für das Endergebnis bleibt aber die Feststellung, dass sich die heute beobachtete Governancestruktur des Internets nur durchgesetzt hat, weil sie *politisch effizient* war. Und zwar in dem Sinne, dass die wichtigen Akteurgruppen entweder ihre Interessen durchsetzten oder genügend kompensiert wurden. Die *ökonomische Effizienz* einer rein ergebnisorientierten Zielerreichung war auf der argumentativen Ebene zwar wichtig, bei der Aushandlung des konkreten institutionellen Designs der Internetverwaltung jedoch zweitrangig. Eine Erklärung der Entstehung von ICANN und ihrem Wandel allein mit macht- und interessenorientierten Faktoren wäre aber ebenso kurzsichtig. Darum ebnet die vorliegende Arbeit wie angekündigt einen „*Dritten Weg*“ (Hellmann 2000). Dieser schlägt sich weder eindeutig auf die Seite machtpolitischer Erklärungen (Link 1998) noch übernimmt er unkritisch die funktionalistischen Motive moderner Globalisierungstheorien (Reinicke 1998; Zürn 1998).

Ein wichtiger Grund für die Intensität des politischen Konflikts über die Reform des Domain Namens Systems bestand darin, dass im globalen Aushandlungsprozess die *unterschiedlichen Wertesysteme*, die den jeweiligen nationalen Regulierungsansätzen zugrunde lagen, unmittelbar aufeinander prallten. Dies im Unterschied zu anderen Politikbereichen, wie etwa dem internationalen Handel, wo bestehende Grenzregelungen die dahinter stehenden

Weltanschauungen besser schützen. Insofern variierten die Auffassungen und gesellschaftlichen Normvorstellungen über die anzustrebende Verantwortlichkeitsteilung zwischen Markt und Staat im Ländervergleich erheblich. Dies schlug sich unmittelbar in den von der EU und der US-Regierung *divergierend bevorzugten Mischformen* der staatlich-gesellschaftlichen Zusammenarbeit nieder.

Zusammenfassend legten die innenpolitisch vorgebildeten Präferenzen, gepaart mit den staatlichen Eigeninteressen und den ideologisch geprägten Ordnungsvorstellungen die nötigen Voraussetzungen für die *kompetitive Kooperation* der staatlichen Akteure im untersuchten Politikfeld. Dabei bestand für alle Seiten aufgrund der positiven Netzwerkeffekte eines global einheitlichen Internets der fundamentale Anreiz, für die Reform der Internetverwaltung eine kooperative Lösung herbeizuführen. Innerhalb des begrenzten Spielraums, den die technische Architektur des Internets und ihre Stabilität zuließ, versuchten die Staaten, ihre eigenen Interessen zu verwirklichen. Indem sich die Amerikaner mit ihrer Intervention den entscheidenden *first-mover advantage* sicherten, konnten sie die folgende Diskussion geradlinig auf die zeitgemäße Grundlage der privaten Selbstregulierung festlegen. Damit spielten sie sich den Ball vor die eigenen Füße, kam der *globale Regulierungsverzicht* den Entfaltungsmöglichkeiten ihrer dominierenden Industrie am meisten entgegen. In der Folge machte die US-Regierung immer dann einen Schritt auf ihre Mitbewerber zu, wenn die Weiterexistenz des globalen Internetarrangements ernsthaft in Frage gestellt war. Dieses Vorgehen der *negativen Koordination* seitens der US-Regierung prägte die gesamte Existenz der ICANN bis zu den unlängst eingeleiteten Reformen.

Die skizzierten empirischen Resultate erlauben verschiedene *theoretische Schlüsse*, auf die nachfolgend eingegangen wird. Inwieweit diese in ihrem Wirkungsanspruch über den behandelten Einzelfall hinausgehen und bestehende Deutungsmuster revidieren, soll in einem nächsten Schritt besprochen werden.

Die vorliegende Arbeit wendet sich gegen den allgemein in der Global Governance-Literatur vorherrschenden *Selbstregulierungsoptimismus*. Sie tut dies, indem sie das Erkenntnisinteresse nicht nur auf solche Interaktionen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren fokussiert, die auf gemeinsame Problemlösung und Regelung im transnationalen Raum abzielen. Vielmehr werden auch konkret *konfliktive Verhaltensmuster* sowie die dahinter stehenden Motive und Strategien zu deren Austragung beleuchtet. Übereinstimmend mit den einleitend gemachten Bemerkungen hat sich gezeigt, dass der Bedeutungszuwachs nicht-staatlicher Akteure in der internationalen Politik keinen Rückzug der Staatenwelt nach sich

zieht, also *keinesfalls ein Nullsummenspiel* vorliegt. Auch in einer globalisierten Welt verfügen private wie staatliche Akteure über vielfältige – vielleicht nicht immer auf den ersten Blick als solche erkennbare – Möglichkeiten und Wege, ihre Interessen zu verfolgen. Dies macht die Arbeit für den Politikwissenschaftler nicht unbedingt einfacher, sicher jedoch spannender.

An erster Stelle steht die Erkenntnis, dass mächtige Staaten auch in einem entgrenzten Problemfeld über *effektive Instrumente* zur Erreichung ihrer nationalen Interessen verfügen. Allerdings geschieht dies nicht mehr in erster Linie über etablierte diplomatische Kanäle oder die hierarchische Durchsetzung zentralisiert verhandelter Politiken. Weniger gut sichtbare Strategien wie die *absichtliche Delegation von Regelungsautoritäten* an nicht-staatliche Akteure oder die gezielte Manipulation privater Einrichtungen zur eigenen Interessenverwirklichung gewinnen an Bedeutung. Ebenfalls wichtiger wird das so genannte *Forum Shopping*. Dabei aktivieren die jeweiligen Entscheidungsträger je nach Problemstellung solche internationale Organisationen, die ihren Absichten freundlich sind. Folgerichtig werden multilaterale Foren umgangen, deren Entscheidungswege die Erreichung der angestrebten Ziele verhindern könnten. Zusammengefasst erlauben diese Vorgehensweisen *mächtigen Staaten* herkömmliche Mechanismen der hierarchischen Steuerung *effektiv zu substituieren*, die aufgrund ihrer eingeschränkten Reichweite in einem globalisierten Umfeld weniger wirksam wären (Drezner 2002a). Unter der Macht eines Staates werden hierbei die ausreichende Verfügung über Ressourcen der harten und weichen Macht sowie die Bedeutung der einheimischen Firmen als Käuferinnen und Verkäuferinnen auf dem internationalen Markt verstanden.

Folglich ist die Aussage zulässig, dass mächtige Staaten mit ausreichend Handlungsspielraum nach wie vor *wichtige Größen der internationalen Politik* sind. Zu ihrem aussenpolitischen Instrumentarium gehören das diplomatische Parkett ebenso wie die eigennützige Autoritätsdelegation an nicht-staatliche Akteure oder das internationale Forum Shopping.⁷³ Momentan trifft diese Beschreibung allerdings höchstens auf einen Staat zu: Die Vereinigten Staaten von Amerika. Auf die gegenwärtige und künftige Stellung der USA in der Weltpolitik wird weiter unten noch genauer eingegangen.

Des weiteren kann davon ausgegangen werden, dass staatliche Akteure auf globaler Ebene hauptsächlich die *Verwirklichung ihrer eigenen Interessen* verfolgen. Daher zeichnen sich die

⁷³ Für ein ähnliches Argument unter Berücksichtigung des ICANN-Falles, siehe: Drezner 2002b. Drezner geht jedoch vom einhelligen Interesse der EU und der USA an einer Privatisierungslösung aus und übersieht damit den untergelagerten (Kern-)Konflikt zwischen den jeweiligen regulativen Ansätzen.

internationalen Beziehungen auch im Zeitalter der Globalisierung durch eine *realpolitische Komponente* aus. Grenzüberschreitende Regulierungs- und Standardisierungsprozesse finden nicht in einem *entpolitisierten Vakuum der technischen Koordination* statt. Vielmehr basieren sie auf *neorealistisch geprägten Verhaltensmustern*, in deren Zentrum die Interessenverteilung zwischen den mächtigsten Staaten steht. Dabei kontrolliert und diszipliniert die *kollektive Einsicht in den globalen Kooperationsbedarf* zur Lösung problemspezifischer Herausforderungen die involvierten Akteure soweit, dass offene Konfrontationen weniger häufig und weniger wahrscheinlich sind.

Damit widerspricht die vorliegende Arbeit denjenigen Politikwissenschaftlern, die den Staaten pauschal *schwindenden Einfluss* in der Weltpolitik nachsagen und als Beweis für ihre These die wichtiger werdende Rolle nicht-staatlicher Akteure zitieren. Diese Autoren begehen oftmals den Fehler, dass sie die gezielte Delegation quasi-staatlicher Autoritäten an private Akteure nicht als *bewusste aussenpolitische Handlung* von Regierungen erkennen, sondern als *erzwungenen Rückzug des Staates* missdeuten. Wie das untersuchte Beispiel von ICANN zeigt, kann genau das Umgekehrte der Fall sein: Die nicht-staatlichen Akteure haben hier an Gewicht gewonnen, weil ein bestimmter Staat dies so wollte und auf diesem Wege seine *nationalen Interessen verwirklichen* konnte. Insofern ist auch die Annahme falsch, dass private Akteure gegen den Willen der Staaten handeln, wenn sie nicht-staatliche Regelungsmechanismen einrichten, die ausserhalb der staatlich etablierten Strukturen funktionieren. Ein derartiges Vorgehen kann dem Willen der Staaten entsprechen, von diesen sogar noch *unterstützt und vorangetrieben* werden.

Schliesslich hat die Untersuchung demonstriert, dass rein private Selbstregulierung an ihre Grenzen stösst, wenn sie die *(Um-)Verteilung von materiellen Ressourcen* beinhaltet. Dies gilt insbesondere dann, wenn nicht-staatliche Arrangements wie im untersuchten Beispiel im Interesse einer globalen Öffentlichkeit funktionieren sollen und ihre Entscheidungen weltumspannende Gültigkeit haben. Dem globalen Interesse widerspricht fundamental, dass rational handelnde, profitorientierte Gruppen *per definitionem* nur sehr geringe Anreize haben, im Interesse einer breiteren Allgemeinheit zu wirken, sondern vor allem auf die Maximierung ihres eigenen Nutzens abzielen.

Dabei kann es durchaus sein, dass die Interessenlagen der kommerziellen Akteure untereinander *deckungsgleich* sind oder mit den Anliegen der Öffentlichkeit übereinstimmen. Diese Konstellation herrschte etwa im Problemfeld der Internetkoordination vor, wobei sämtliche Akteure an der Sicherung eines global stabilen Internets interessiert waren – auch

wenn dies aus unterschiedlichen Motiven geschah. Im engeren Bereich der Neuregelung des Domain Namen Systems verschwand diese *Interessenkongruenz*, da aus der Auflösung des NSI-Monopols konkrete Gewinn- und Profitancen hervorgingen. Um deren künftige Aufteilung konkurrierten sich die kommerziellen Interessen nicht nur untereinander, sondern auch mit den nicht-kommerziellen Gruppierungen. Der Grund hierfür lag darin, dass es sich nicht mehr wie im Fall der Internetstabilität um ein *Koordinationsproblem* handelte, von dessen gütlichen Lösung sämtliche Akteure profitierten. Vielmehr herrschte ein *Distributionsproblem*, bei dem es gezwungenermaßen Gewinner und Verlierer gab. Der in sich gesplante Privatsektor war nicht in der Lage, diese grundlegenden Verteilungsprobleme zu lösen, was in letzter Konsequenz die Intervention des Staates in Form der amerikanischen Regierung und später der EU notwendig machte.

In Anlehnung an die von Michael Zürn entwickelte Matrix verschiedener Regelungstypen (Zürn 1998:225f) kann mit Blick auf den nicht-staatlichen Sektor folgende Aufstellung gemacht werden:

Abbildung XV: Typen privater Regelung auf globaler Ebene

	Keine Umverteilung von Ressourcen	Umverteilung von materiellen Mitteln
<i>Negativ</i>	Koordinative Regelungen	Distributive Regelungen
<i>Positiv</i>	Regulative Regelungen	Redistributive Regelungen

Wie im Theorieteil dargestellt, schaffen *koordinative Regelungen* „gemeinsame Handlungszusammenhänge, indem sie Hindernisse der grenzüberschreitenden Interaktion beseitigen“ (Zürn 1998:227). Ein Beispiel sind die nicht-staatlichen Standardisierungsmechanismen des Internets im Rahmen des IETF zur Sicherung der technischen Kompatibilität. *Regulative Regelungen* zielen auf die „substantielle Steuerung des Verhaltens von Akteuren in einem gegebenen Feld mittels Ver- und Geboten“ (Zürn 1998:225), wie das etwa bei den von ICANN eingesetzten Schlichtungsverfahren von Domainstreitigkeiten geschieht.⁷⁴ *Distributive* und *redistributive Regelungen* beinhalten die (Um-)Verteilung von materiellen Mitteln. Wie einleitend bemerkt ist hierfür das Vorhandensein einer *genügend legitimierten, mit ausreichender Ressourcenverfügung ausgestatteten Instanz* notwendig

⁷⁴ Für die Bereiche der konstituierenden und regulativen Regelungen belegen verschiedene Untersuchungen aus anderen Politikfeldern, dass solche Aufgaben prinzipiell und relativ problemlos von nicht-staatlichen Akteuren bewältigt werden können. An dieser Stelle soll nur auf die Arbeiten von Karsten Ronit und Volker Schneider zur Selbstregulierung der chemischen Industrie (Schneider 1999), von Klaus-Dieter Wolf über die Kinderarbeit (Wolf 2000) oder von Dirk Lehmkuhl zum Uniform Dispute Resolution Policy der ICANN (Lehmkuhl 2002) hingewiesen werden.

(Zürn 1998). Die vorliegende Untersuchung hat die Schwierigkeiten aufgezeigt, die sich bei der rein nicht-staatlichen Herausbildung einer derartigen Instanz ergeben, letztere im Endeffekt sogar verhindern. Damit wird im Hinblick auf das Fallbeispiel offensichtlich, dass die Marktteilnehmer aufgrund ihrer Legitimationsprobleme nicht aus eigener Kraft in der Lage waren, die notwendigen Regeln des Marktes allgemeingültig und verbindlich festzulegen.

Auf der Grundlage der bisherigen Erkenntnisse können vom untersuchten Einzelfall folgende Hypothesen abgeleitet werden:

- a. Je grösser die distributiven Implikationen einer problemfeldspezifischen Regelung sind, desto unwahrscheinlicher wird eine nicht-staatliche Lösung und desto wahrscheinlicher die hierarchische Intervention des Staates.
- b. Je grösser die von der zwischenstaatlichen Kooperation erwarteten absoluten und relativen Gewinne sind, desto eher können die distributiven Probleme auf einer intergouvernementalen Ebene überwunden werden.
- c. Je grösser die von einer zwischenstaatlichen Kooperation erwarteten Gewinne sind und je symmetrischer die Machtverteilung zwischen den involvierten Staaten ist, desto eher kommen „weiche“ Politikstrategien wie die Delegation von Regelungsautoritäten oder das Forum Shopping zum Zuge.

Obwohl Generalisierungen auf der Grundlage einer Einzelfallstudie heikel sind, sollten diese Wirkungszusammenhänge mindestens an solchen Fällen der nicht-staatlichen Selbstorganisation überprüfbar sein, deren Regelungsziele nicht nur koordinativer Natur sind, sondern die Erbringung von Verteilungsleistungen mit einschliessen. Ein mögliches Anwendungsgebiet wäre die Untersuchung anderer Standardisierungsprozesse im Bereich der neuen Kommunikationstechnologien. Die Verhandlungen des Internet-Übertragungsprotokolls IPv6 im Rahmen der IETF (Borchers 2003) oder die globalen Vorbereitungen zur Verschmelzung des Internets mit dem herkömmlichen Telekommunikationssystem im Rahmen des neuen ENUM-Standards (Holitscher 2001b) wären mögliche Beispiele.

Die Frage nach der weiterführenden Aussagekraft der Schlussfolgerungen muss unweigerlich an die dominierende Rolle des amerikanischen Staates im Prozess der globalen Internetreform anknüpfen. Sie kann wiederum nur im Kontext der intensiv geführten Diskussion über die weltpolitische Stellung der USA beantwortet werden.

Das Vorgehen der amerikanischen Regierung im Problemfeld der Internet Governance ist kein Einzelfall, sondern lässt in verschiedener Hinsicht tiefer liegende Charakteristika erkennen, die sich auch in anderen Politikbereichen wieder finden. In diesem Zusammenhang sind an erster Stelle die zusehends feststellbare Skepsis der Amerikaner gegenüber multilateralen Foren und der häufigere Rückgriff auf unilaterale oder bestenfalls bilaterale Strategien zu nennen.

Entsprechend lang ist die Liste der Themen, bei denen die US-Regierung in jüngster Zeit ihre Mühe mit multilateralen Anstrengungen der Staatengemeinschaft bekundet. Um nur einige Beispiele zu nennen: Die USA ratifizierten das Kyoto-Protokoll zur Verminderung der weltweit emittierten Treibhausgase nicht; sie sträuben sich nach wie vor gegen eine weltweit strengere Kontrolle von Kleinwaffen oder die Unterstellung amerikanischer Soldaten unter einen internationalen Strafgerichtshof (Ruloff 2002b). Momentan deuten überdies alle Zeichen darauf hin, dass die Bush-Administration sogar ohne Mandat der UNO und weit gehend auf eigene Faust in den Krieg gegen den Irak zieht. Diese Haltung ist auf den ersten Blick umso erstaunlicher, als gerade der amerikanische Staat als „wohlwollender Hegemon“ die auf internationaler Ebene existierende Architektur des Multilateralismus mit aufgebaut und intensiv gefördert hat (Ruloff 2002b).

Beobachter der gegenwärtigen Entwicklungen erkennen im dezidiert selbstbezogenen Auftreten der USA ein neu gefundenes Verhältnis der Amerikaner zu ihrer eigenen Vormachtstellung im internationalen System (Huntington 1999; Nye 2002; Ruloff 2002b). Tatsächlich spricht die Dominanz der USA in sämtlich relevanten Machtdimensionen für sich: Die Vereinigten Staaten sind als einziges Land in der Lage, ihre geballte *militärische Schlagkraft* innert kürzester Zeit praktisch an jeden Ort der Welt zu projizieren; Amerikas Anteil am *wirtschaftlichen Weltprodukt* ist so hoch wie die Leistung der vier nächsten Länder (Japan, Deutschland, Grossbritannien und Frankreich) zusammen genommen (Nye 2003). Im Bereich der *soft power* verfügen die amerikanische Informations- und Unterhaltungsindustrie sowie die liberalen Grundwerte ihrer Gesellschaft nach wie vor über global ausstrahlende Attraktivität.

Angesichts der schier uneinholbaren Machtstellung der USA drängen in jüngster Zeit einige Exponenten auf einen *neuen Unilateralismus* ihres Landes (Krauthammer 2001). Danach dürfe die Regierung nicht mehr immer nur die breiteren Interessen der Weltgemeinschaft im Auge haben, sondern müsse konsequent die *Sicherung der eigenen nationalen Anliegen* verfolgen. Extraterritoriale Anwendung nationalen Rechts, wirtschaftliche Sanktionen bei der

Missachtung amerikanischer Anliegen und im Extremfall sogar militärische Gewalt werden als angemessene Mittel der Interessendurchsetzung betrachtet. Unter diesem Blickwinkel dienen auch die *multilateralen Institutionen* nicht mehr nur der allseits vorteilhaften Ermöglichung von grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen, sondern werden vielmehr als Behinderung der amerikanischen Handlungsfreiheit eingestuft (Krauthammer 2001). Die Administration Bush prägte hierfür den Euphemismus des „*selektiven Multilateralismus*“ (Nye 2002:154). Indes zeichnete sich diese ablehnende Haltung schon unter der Vorgängerregierung ab, auch wenn Clinton seine realen Absichten geschickter kaschierte als sein Nachfolger: Bill Clinton war „trotz seiner umarmenden Rhetorik eher ein Multilateralist in Erotika als bei politischen Themen, wo er Amerikas Interessen jederzeit fest im Auge hatte“ (Heusser 2001).

Vor diesem Hintergrund fügt sich die hier untersuchte Internetreform nahtlos in eine breitere Strömung der jüngeren amerikanischen Aussenpolitik ein: Die *vordergründige Entpolitisierung* der Problematik durch private Selbstregulierung erlaubte es der US-Regierung, diejenigen multilateralen Foren im Stile der ITU zu umgehen, die ihre Handlungsfreiheit eingeschränkt hätten. Auf der anderen Seite integrierte man Organisationen wie die WIPO in die Entscheidungsfindung, da diese innenpolitisch eine gut organisierte und *finanzstarke Wählerbasis* vereinten. Mit ihrer anhaltenden Obergewalt über das ICANN-Direktorium kontrolliert und manipuliert die amerikanische Regierung die global gültigen Rahmenbedingungen der Internetverwaltung bis heute quasi unilateral. Ihre Machtposition ist unter dem *Mantel der privaten Selbstregulierung* allerdings gut kaschiert. Damit entspricht die dargestellte Entwicklung dem breiteren Trend, dass unilaterale Strategien angesichts der Globalisierung und der daraus resultierenden Ökonomisierung der Politik wichtiger werden. Die Attraktivität multilateraler Lösungen sinkt in dem Masse, wie unilaterale oder bilaterale Strategien den USA grösseren Nutzen bringen (Ruloff 2002b).

Joseph Nye, ehemaliger Sicherheitsberater der Clinton-Administration, sieht Amerika dennoch in einem *Paradox* gefangen: Die Vereinigten Staaten seien so mächtig, dass sie sich von niemanden konkurrenziert sehen, und die USA wären nicht mächtig genug, alle ihre Ziele ohne fremde Hilfe zu erreichen. Anschaulich beschreibt Nye diese Konstellation mit dem Modell eines *dreidimensionalen Schachbretts*, wobei die Amerikaner auf der ersten und zweiten Ebene – dem militärischen und wirtschaftlichen Spielfeld – global der mächtigste Staat sind und entsprechend nur bedingt Kompromisse hinsichtlich ihrer Interessen machen müssen (Nye 2002). Auf der dritten Ebene jedoch, dem Spielfeld der transnationalen Beziehungen, sind sowohl das Akteursfeld wie auch die Machtverteilung *heterogen und*

dezentralisiert. Entsprechend sind die USA in dieser Dimension auf die Kooperation mit den anderen staatlichen und auch nicht-staatlichen Akteuren angewiesen. Unilaterale Interessenpolitik mit globalem Anspruch ist auf diesem Teil des Schachbretts nicht möglich, ohne sich damit selbst zu schaden.

Mit Blick auf den behandelten Untersuchungsgegenstand ergibt sich wiederum die Analogie, dass die US-Regierung trotz ihrer unbestrittenen Machtposition im Problemfeld die Reform der Internetverwaltung nicht gegen den unbedingten Widerstand der Mitbewerber hätte durchsetzen können. Ein übertriebener Alleingang der Amerikaner hätte immer das Risiko einer *Fragmentierung des Netzes* und damit den Verlust der als enorm hoch erwarteten Wohlfahrtsgewinne riskiert. Die dezentrale Architektur des weltumspannenden Internets setzte der amerikanischen Vormachtstellung somit klare Grenzen und verpflichtete sie eigentlich auf eine kooperative Politik. Insofern demonstriert die anhaltende Unfähigkeit von ICANN, die unterschiedlichen Internetakteure vertraglich an sich zu binden, dass als unberechtigt empfundene Zentralisierungsbestrebungen in einem dezentralen Umfeld gezwungenermassen fehlschlagen müssen. Aber auch hier ist es der US-Regierung auf dem internationalen Parkett mit ihrer Privatisierungsstrategie gelungen, die aufgrund der funktionalen Erfordernisse des Internets bereits vorhandenen *Delegationsanreize rhetorisch* für die Durchsetzung ihrer eigenen Interessen zu instrumentalisieren.

Entscheidend für die weitere Entwicklung ICANNs wird zweifelsfrei das weitere Verhalten der US-Regierung sein. Schliesslich besitzt diese mit ihrer unilateralen Aufsicht über die Internetbehörde und den A-Rootserver die ultimative Kontrolle über den laufenden Reformprozess. Einen viel sagenden Test für die künftige Ausrichtung der amerikanischen Internetpolitik wird der 30. September 2003 bieten. Dann nämlich endet das MoU zwischen ICANN und dem US-Handelsministerium. Dass die Administration Bush einer tatsächlichen Internationalisierung der politischen Autorität über das Domain Namen System zustimmen wird, ist angesichts der *gegenwärtigen Weltlage* nicht wahrscheinlich. Das gesteigerte Sicherheitsbedürfnis nach den Anschlägen auf das World Trade Center und die unilateralen Tendenzen in der US-Aussenpolitik unterstützen diese Vermutung. Aber auch bei den involvierten Internetakteuren des nordamerikanischen Kontinents macht sich eine *verstärkte Innenperspektive* bemerkbar. So liess sich unlängst Michael Fromkin, seines Zeichens Jus-Professor an der Universität Miami und ausgewiesener ICANN-Experte, mit der Aussage zitieren, dass ICANN-Treffen ausserhalb der USA sinnlos seien, weil ohnehin nichts dabei rausschaue (Eng 2002).

Nach dem Scheitern der New Economy, unter dem Eindruck fallender Börsenkurse, gefälschter Bilanzen und überrissener Managerlöhne dürfte das *amerikanische Modell der weitestgehenden Selbstbestimmung des Privatsektors*, das auch bei der Geburt von ICANN Pate gestanden hat, schnell an Attraktivität verlieren. Insofern stellt sich die Frage, wie lange die Interessen ausserhalb der USA, seien sie nun privat oder staatlich, dem globalen Alleingang der US-Regierung zusehen werden. Für den Bereich der Internetverwaltung gilt, und ebenso für andere Politikbereiche, dass die Amerikaner gut daran tun, wieder verstärkt *Rücksicht auf auswärtige Empfindlichkeiten* und Interessen zu nehmen. Ihr oftmals als arrogant und egozentrisch wahrgenommenes Gebaren hat zu einem absoluten Tiefstand in der Stimmung des Auslandes gegenüber den USA seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges geführt (Nye 2003). Damit untergräbt die Bush-Regierung nicht zuletzt das Fundament ihrer *soft power*. Dies könnte sich umso verheerender auswirken, da gerade die weiche Macht der amerikanischen Regierung eine entscheidende Grösse bei der Verwirklichung ihrer globalen Internetpolitik verkörperte.

Larry Lessig, einer der scharfsinnigsten Beobachter des ICANN-Prozesses, stiess sich vor allem an der Unbekümmertheit, mit der im Laufe der DNS-Reform die öffentliche Aufsicht über die Internetinfrastruktur wegrationalisiert wurde. Er sorgte sich vor allem darum, dass nach dem Wegfall demokratisch gewählter Volksvertreter gut organisierte Industrieinteressen die Kontrolle über die Belange der Internetverwaltung zu Ungunsten der globalen Allgemeinheit übernehmen werden: „When government disappears, it is not as if paradise prevails. It’s not as if private interests have no interests; as if private interests don’t have ends they then pursue. To push the anti-government button is not to teleport us to Eden. When the interests of government are gone, other interests take place. Do we know what those interests are? Are we so certain they are anything better?“ (zit. nach Shaw 1999:2).

Die vorliegende Untersuchung hat gezeigt, dass Lessigs Vermutung so unberechtigt nicht war, nutzen die eingespielten Interessengruppen ihre Wissens- und Organisationsvorteile doch gezielt zur vorrangigen Berücksichtigung ihrer Interessen auf globaler Ebene. Das ist mit ein Grund dafür, dass ICANN in ihrer ursprünglichen Konfiguration gescheitert ist und die jüngsten Reformen einleiten musste.

Diese Arbeit hat aber auch gezeigt, dass Lessig etwas Entscheidendes übersehen hat: Zumindest die amerikanische Regierung hat das Spielfeld der Internetregulierung nie verlassen. Vielmehr leitete sie mit ihrer geschickten und erwartungskompatiblen Privatisierungsrhetorik das Wasser auf die eigenen Mühlen. Die US Regierung prägte somit

den institutionellen Pfad der Internetverwaltung bis zur Gründung von ICANN und darüber hinaus nach ihren eigenen Interessen. Daran ändern auch die im Sommer 2002 eingeleiteten Umstrukturierungen von ICANN nicht viel. Die Reformen der Internetverwaltung dienten der amerikanischen Regierung mehr als politische Manövriermasse denn als wahrhaftiges Eingeständnis des Scheiterns ihrer Privatisierungsstrategie. Auch die Regierungsoffiziellen in Washington waren sich bewusst, dass allein schon die dezentrale Architektur des Internets einer hegemonialen US-Politik widersteht. Denn es gilt die alte Binsenwahrheit des Internets: „The Internet interprets censorship as damage and routes around it“ (zit. nach Reagle 1999).

7. Bibliographie

- ABC-News. 1998. *EU Countries Urged To Reject US Internet Proposals*. besucht am 29.12.01, einsehbar unter http://www.abc.net.au/news/98/02/26/980226_46.htm.
- Ahlert, Christian. 2000. "Interview mit Christopher Wilkinson." Nicht publiziertes Manuskript.
- Ahlert, Christian. 2003. *Weltweite Wahlen im Internet. Möglichkeiten und Grenzen transnationaler Demokratie*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Aiken, Bob. 1995. *Inquiring minds want to know*. Website, besucht am 13. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.wia.org/pub/postel-iana-draft5.htm>.
- Albright, Madeleine. 1997. *Domain Name Request*. Email-Archiv, besucht am 18. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/04644.html>.
- Allisat, Bob. 1998. *Internet Governance: A US Internal Matter*. Email-Archiv, besucht am 28. Dezember 2001, einsehbar unter http://www1.ietf.org/mail-archive/ietf/Pre_Oct_1998/msg00106.html.
- ASO, Adress Supporting Organization. 1998. *Homepage of the Adress Supporting Organization*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.aso.icann.org/>.
- Auerbach, Karl. 1998. *Response of the Boston Working Group to the NTIA White Paper*. Website, besucht am 4. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/bosgrp/submission-letter.html>.
- Australia, Government of. 1998. *Response of the Commonwealth Government of Australia to the Proposed Rule of the United States Department of Commerce*. Website, besucht am 28. Dezember 2001, einsehbar unter <http://web.archive.org/web/19990222021930/www.noie.gov.au/dns/ausreply.html>.
- Baird, Zoe. 2002. "Governing the Internet: Engaging Government, Business, and Nonprofits." In: *Foreign Affairs* (81), Nr. 6: 15-20.
- Bangemann, Martin. 1997. "Eine neue Weltordnung für globale Kommunikation: Die Notwendigkeit einer internationalen Charta." Paper präsentiert bei Telecom Inter@ctive '97, Genf, 8. September 1997.
- Bangemann, Martin. 1999. "Globalisierung: Zusammenarbeit zwischen dem privaten und öffentlichen Sektor zur Politikentwicklung." In: *Technologie und Gesellschaft an der Jahrtausendwende*, hrsg. von Dieter Ruloff, 85-100. Zürich: Verlag Rüegger.
- Bangemann, Martin. 1998. "Letter to William Daley." Brüssel: Europäische Kommission.
- Bangemann, Martin. 1994. "Recommendations to the European Council: Europe and the Global Information Society. The Bangemann Report." Brussels, 26. May. Online unter: <http://www.ispo.cec.be/infosoc/backg/bangemann.html>.
- Bangemann, Martin und Günter Rexrodt. 1997. "Themenpapier: Globale Informationsnetze - die Chancen nutzen." Paper präsentiert bei Globale Informationsnetze: Die Chancen nutzen, Brüssel, 7.-9. Juli 1997.
- Barlow, Garry. 1996. *Declaration of Independence for Cyberspace*. Website, besucht am 12. November, einsehbar unter <http://www.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>.

- Barlow, John-Perry. 2002. *Accra Manifesto*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://lists.essential.org/pipermail/random-bits/2002-March/000792.html>.
- Barnett, Anthony, Bola Gibson, Paul Hilder und Susan Richards. 2001. *Governing Freedom: An Interview with Esther Dyson by openDemocracy*. Website, besucht am 4. Januar 2002, einsehbar unter http://www.opendemocracy.net/forum/document_details.asp?CatID=12&DocID=482.
- Benner, Thorsten und Wolfgang H. Reinicke. 1999. "Politik im globalen Netz: Globale Politiknetzwerke und die Herausforderung offener Systeme." In: *Internationale Politik*, Nr. 8: 5-14.
- Bernauer, Thomas. 1997. *Empirical Research on International Environmental Policy*. Edited by Institut für Politikwissenschaft Zürich, *Studien zur Politikwissenschaft*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft Zürich.
- Bernauer, Thomas. 2000. *Staaten im Weltmarkt zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*. Opladen: Leske und Budrich.
- Bessette, Rändi und Virginia Haufler. 2001. "Against All Odds: Why There is no International Information Regime." In: *International Studies Perspectives* (2), Nr. 1: 69-92.
- Borchers, Detlef. 2003. *20 Jahre TCP/IP*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/em-01.01.03-003/>.
- Caduff, Ladina. 2002. *Regulating the Use of Growth Hormones in Beef Production in the US and the EU*, CIS-Working Paper, No. 8. Zürich.
- Cairncross, Francis. 1997. *The Death of Distance: How the Communications Revolution Will Change our Lives*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Castells, Manuel. 1996. *The Rise of the Network Society: The Information Age*. Cambridge, MA: Blackwell Publisher.
- Centr, Council of European National Top-Level Domain Registries. 2002. *Comments on ICANN Zone Access Policy*. Website, besucht am 10. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.centr.org/docs/statements/ICANN-Zone-Access-Comments.html>.
- Cioffi, John W. 1999. "The Digital Economy in International Perspective: Common Construction or Regional Rivalry?" Berkeley, July 1999.
- Clinton, William J. 1992. *Book Review: Who's Bashing Whom? Trade Conflict in High-Technology Industries*. Website, besucht am 1. Februar 2002, einsehbar unter http://www.iie.com/publications/pub.cfm?pub_id=86.
- Clinton, William J. 1997. *Presidential Directive on Electronic Commerce*. Website, besucht am 12. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.ecommerce.gov/presiden.htm>.
- Clinton, William J. und Albert Gore, Jr. 1997. *A Framework For Global Electronic Commerce*. Website, besucht am 26. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.iitf.nist.gov/eleccomm/ecommm.htm>.
- Commerce, US Department of. 1998. *Memorandum of Understanding Between the U.S. Department of Commerce and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. Website, besucht am, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>.

- Commission, European. 2000. "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: The Organisation and Management of the Internet. International and European Policy Issues 1998-2000." Brussels, 7.4.2000.
- Commission, European. 1998a. "Internet Governance: Management of Internet Names and Addresses: Analysis and Assessment from the European Commission of the United States Department of Commerce White Paper." Brussels, 29. Juli 1998.
- Commission, European. 1998b. "Internet: The Future - Communiqué de Presse." Paper präsentiert bei European Consultative Meeting, Brüssel, 7. July 1998b.
- Commission, European. 1997. "Issues Involving the Registration of Internet Domain Names: European Commission Reply to the Department of Commerce (NTIA) Enquiry." Brussels, 30. July. Online unter: gfsdfgäsöldfkgsädög, besucht am 2.2.33.
- Commission, European. 1996. "Towards a European Numbering Environment." Brussels, 20. November.
- Commission on Global Governance. 1995. *Our global neighbourhood the report of the Commission on Global Governance*. [Reprinted] ed. Oxford: Oxford University Press.
- Connelly, Robert F. 1999. *Monopolistic Actions of Network Solutions under Government Contract*. Email-Message, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter http://www.dnso.com/nut_case/.
- Cook, Gordon. 1999. *Secret Meeting Shows ICANN-IBM Dependence*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.cookreport.com/08.11.shtml>.
- Council, of the European Union und European Commission. 1998. *Reply of the European Community and its Member States to the US Green Paper*. Website, besucht am 29.12.01, einsehbar unter <http://europa.eu.int/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/InternetGovernance/MainDocuments/ReplytoUSGreenPaper.html>.
- Cowhey, Peter. 1990. "The International Telecommunications Regime: The Political Roots of Regimes for High Technology." In: *International Organization* (44), Nr. 2: 169-199.
- Cowles-Green, Maria. 2001. "The Global Business Dialogue on E-commerce (GBDe): Private Firms, Public Policy, Global Governance." In: *TA-Datenbank-Nachrichten* (10), Nr. 4: 70-79.
- CPSR, Computer Professionals with Social Responsibility. 1997. *Computer Professionals Urge "Open, Consensus-Based" Approach for Internet Naming System*. Website, besucht am 4. April 2001, einsehbar unter <http://www.cpsr.org/issues/pr3.html>.
- Crawford, Charles. 2000. *The Internet and State: Irresistible Forces and Immovable Objects*. Website, besucht am 3. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.ipef.org/events/ipef2000/webcast.asp>.
- Cukier, Kenneth. 1999a. *Global Telecom Rout: As other Nations Struggle for Telecom Dollars, the United States' Superior Infrastructure is Eating into their Political Power*. Website, besucht am 15. September 1999, einsehbar unter <http://www.redherring.com/mag/issue63/news-telecom.html>.
- Cukier, Kenneth Neil. 1997. *The European Commission is Urging the U.S. government to Halt a Plan for New Internet Domain Names*. Website, besucht am 3. Januar 2001, einsehbar unter <http://www.fitug.de/debate/9704/msg00078.html>.
- Cukier, Kenneth Neil. 1999b. "Internet Governance and the Ancien Regime." In: *Swiss Political Science Review* (5), Nr. 1: 127-134.

- Cutler, A. Claire, Virginia Haufler und Tony Porter (Hrsg.). 1999. *Private Authority and International Affairs*. New York: State University of New York Press.
- de Bony, Elizabeth. 2000. *EC Airs Concerns over U.S. Dominance of the Net*. Website, besucht am 3. Februar 2003, einsehbar unter <http://europe.cnn.com/2000/TECH/computing/04/12/ec.net.idg/>.
- DoC, Department of Commerce. 2002a. *Amendement 5 to the DOC/ICANN MOU*. Website, besucht am 8. Oktober 2002, einsehbar unter http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/agreements/amend5_09192002.htm.
- DoC, Department of Commerce. 1999a. *Amendment 19 to Cooperative Agreement between NSI and U.S. Government*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/nsi/coopagmt-amend19-04nov99.htm>.
- DoC, Department of Commerce. 1998a. *Management of Internet Names and Addresses*. Website, besucht am 2. Januar 2001, einsehbar unter http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm.
- DoC, Department of Commerce. 1998b. *Memorandum of Understanding between the U.S. Department of Commerce and Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*. Website, besucht am 2. März 2000, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>.
- DoC, Department of Commerce. 1999b. *Memorandum of Understanding (MOU) between the Department of Commerce (DOC) and the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN), Amendment 1*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/amends/icannmou/MOUAmendment1.htm>.
- DoC, Department of Commerce. 2002b. *Statement Regarding Extension of Memorandum of Understanding with ICANN*. Website, besucht am 6. Februar 2003, einsehbar unter http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/agreements/amend5_09192002.htm.
- DoC, Department of Commerce. 1998c. *U.S. Department of Commerce policy statement on management of Internet domain names, dated June 5, 1998*.
- DoC, US Department of Commerce. 1998d. *A proposal to improve technical management of internet names and addresses (Green Paper) - Discussion Draft*. Website, besucht am 30. Januar 2001, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/dnsdrft.htm>.
- DoC, US Department of Commerce. 1997. *Request for Comments on the Registration and Administration of Internet Domain Names*. Website, besucht am 10. Oktober 2001, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/DN5NOTIC.htm>.
- Drake, William J. 2001. "Communications." In: *Managing Global Issues: Lessons Learned*, hrsg. von P.J. Simmons und Chantal de Jonge Oudraat, 25-74. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Drake, William J. n/a. "The Rise and Decline of the International Telecommunications Regime." unpubliziertes Manuskript.
- Drake, William J. 1999. "Toward Sustainable Competition in Global Telecommunications: From Principle to Practice." Washington D.C.
- Drazner, Dan W. 2002: Who rules? The Regulation of Globalization. Paper presented at the 2001 American Political Science Association annual meeting.

- Drazner, Dan W. 2002: The Global Governance of the Internet: Bringing the Great Powers Back in. Manuscript.
- Dyson, Esther. 1998. *Release 2.1: A Design for Living in the Digital Age*. London&New York: Penguin Group.
- Efinger, Manfred, Volker Rittberger, Klaus-Dieter Wolf und Michael Zürn. 1990. "Internationale Regime und internationale Politik." In: *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandesaufnahme und Forschungsperspektiven*, hrsg. von PVS-Sonderheft, 263-285. Opladen.
- Eng, Paul. 2002. *Can ICANN?* Website, besucht am 9. März 2003, einsehbar unter <http://abcnews.go.com/sections/scitech/DailyNews/ICANNconflict020813.html>.
- ERC, Committee on ICANN Evolution and Reform. 2002a. *ICANN: A Blueprint for Reform*. Website, besucht am 5. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/evol-reform/blueprint-20jun02.htm>.
- ERC, Committee on ICANN Evolution and Reform. 2002b. "Proposed New Bylaws Recommended by the Committee on ICANN Evolution and Reform." Marina del Rey, 23 October. Online unter: <http://www.icann.org/committees/evol-reform/proposed-bylaws-23oct02.pdf>, besucht am 8. Februar.
- ERC, Committee on ICANN Evolution and Reform. 2002c. *Update Regarding RIR Submissions*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/evol-reform/update-16sep02.htm>.
- ERC, Committee on ICANN Evolution and Reform. 2002d. *Working Paper on ICANN Mission and Core Values*. Website, besucht am 5. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/evol-reform/working-paper-mission-06may02.htm>.
- Ermert, Monika. 2002a. *Grössere Rolle der EU im ICANN-Regierungsbeirat*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-29.10.02-004/>.
- Ermert, Monika. 2002b. *ICANN im US-Senat unter Beschuss*. Website, besucht am 4. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-13.06.02-007/>.
- Ermert, Monika. 2003. *Kritik an US-Aufsicht über Rootserver*. Website, besucht am 27. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-20.02.03-007/>.
- Ermert, Monika. 2002c. *Mehr Regierung oder ICANN-Klone für die Internet-Verwaltung*. Website, besucht am 5. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-10.06.02-007/>.
- Ermert, Monika. 2002d. *Reform als Signal an ICANN-Gegner*. Website, besucht am 3. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/anw-28.06.02-004/>.
- Estlake, Donald E. 1996. *Email to the IAHC-Mailing List: Expansion of the IAHC*. Email-Archiv, besucht am 8. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.gtld-mou.org/gtld-discuss/mail-archive/00912.html>.
- EU-Parlament, Committee on Industry, External Trade, Research and Energy. 2001. "Report on the Commission Communication to the Council and the European Parliament on 'The Organisation and Management of the Internet - International and European Policy Issues 1998-2000'." Brussels, 19. Februar.

- European Union, Council of. 2000. "Council Resolution of 3 October 2000 on the Organisation and Management of the Internet." Brussels, 14.10.2000.
- European Union, Council of. 2002. "Preparation of the Transport/Telecommunications Council on 17/18 June 2002: International Management of the Internet and ICANN Reform." Brussels.
- Farber, Dave. 1997. *IP: Clinton - Gore selling out the Internet to ITU to Preserve Key*. Email-Archive, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.interesting-people.org/archives/interesting-people/199710/msg00035.html>.
- Farber, David. 2002. *Overcoming ICANN: Forging Better Paths for the Internet*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.pfir.org/statements/icann>.
- Feld, Harold. 2003. "Structured to Fail: ICANN and the "Privatization" Experiment". In: Who rules the Net? Internet Governance and Jurisdiction, hrsg. von Adam Thierer and Clyde Wayne Crews Jr., 333-363. Cato Institute, Washington, D.C.
- Florini, Ann M. 2000a. "Who does what? Collective Action and the Changing Nature of Authority." In: *Non-State Actors and Authority in the Global System*, hrsg. von Richard A. Higgot, Geoffrey R. D. Underhill und Andreas Bieler, 15-31. London&New York: Routledge.
- Florini, Ann M. (Hrsg.) 2000b. *The Third Force. The Rise of Civil Society*. Tokyo/Washington, D.C.: Japan Center for International Exchange/Carnegie Endowment for International Peace.
- Frauenfelder, Mark. 1998. *Master of Your Domain: Jon Postel*. Website, besucht am 11. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.thestandard.com/article/display/0,1151,1022,00.html>.
- Froomkin, Michael. 2002. *The EU Weighs in on ICANN Reform*. Website, besucht am 5. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=02/06/21/125909>.
- Froomkin, Michael. 2000. "Wrong Turn in Cyberspace: Using ICANN to Route Around the APA and the Constitution." In: *Duke Law Journal* (50): 17-186.
- Fukuyama, Francis. 1989. "The End of History?" In: *The National Interest*, Nr. Summer: 3-18.
- Fukuyama, Francis und Caroline S. Wagner. 2000. "Information and Biological Revolutions: Global Governance Challenges: Summary of a Study Group." Online unter: <http://www.rand.org/publications/MR/MR1139/>.
- GAC, Governmental Advisory Committee. 2002. *Governmental Advisory Committee Statement on ICANN Reform, 26 June 2002, Bucharest, Romania*. Website, besucht am 5. February 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/gac/statement-on-reform-26jun02.htm>.
- GAC, Governmental Advisory Committee. 1998a. *Homepage of the Governmental Advisory Committee*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/index.htm>.
- GAC, Governmental Advisory Committee. 1998b. *The Internet Domain Name System and the Governmental Advisory Committee (GAC) of the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)*. Website, besucht am 5. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/gac/outreach-en-01oct01.htm>.

- GAC, Governmental Advisory Committee. 1999. *Operating Principles. Confirmed and Adopted, 25 May 1999*. besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter http://www.noie.gov.au/projects/international/gac/docs/Operating_Principles-English.htm.
- GAO, United States General Accounting Office. 2000. "Commerce and Icann." Washington, DC, July 7, 2000. Online unter: <http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf>.
- Geeraerts, Gustaaf. 1995. *Analyzing Non-State Actors in World Politics, Pole Paper*. Brussel.
- Giddens, Anthony. 1998. *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. Oxford: Blackwell Publishers Ltd.
- Gillet, Sharon Eisner und Mitchell Kapor. 1997. "The Self-Governing Internet: Coordination by Design." In: *Coordinating the Internet*, hrsg. von Brain Kahin und James H. Keller, 3-38. Cambridge: Harvard University Press.
- Gilpin, Robert und Jean Millis Gilpin. 2001. *Global political economy understanding the international economic order*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- GIP, Global Internet Project. 1999. *Ensuring the Stability of the Internet Domain Name System*. besucht am 3.1.02, einsehbar unter <http://www.gip.org/publications/papers/domainnames.asp>.
- Gormley, William T. 1986. "Regulatory Issue Networks in a Federal System." In: *Polity* (18): 595-620.
- Gourevitch, Peter Alexis. 1999. "The Governance Problem in International Relations." In: *Strategic Choice and International Relations*, hrsg. von David Lake und Robert Powell, 137-165. New Jersey: Princeton University Press.
- Greenwood, Justin und Henry Jacek (Hrsg.). 2000. *Organized Business and the New Global Order, Advances in Political Science*. New York: St. Martin's Press Inc.
- Guth, Rob. 1996. *Infighting Threatns Internet's Commercial Evolution: Legal and Financial Issues Abound*. besucht am 16.12.01, einsehbar unter <http://sunsite.nstu.nsk.su/sunworldonline/swol-08-1996/swol-08-internet.html>.
- Guzzini, Stefano. 1993. "Structural Power: The Limits of Neorealist Power Analysis." In: *International Organization* (47), Nr. 3: 443-478.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." In: *International Organization* (46), Nr. 1: 1-35.
- Hafner, Katie und Matthew Lyon. 1996. *Where Wizards Stay Up Late: The Origins of the Internet*. New York: Simon & Schuster.
- Hagedorn, Franziska. 1996. *Western Governmentality meets the Internet*. besucht am May 3 1999, einsehbar unter <http://snipe.ukc.ac.uk/international/dissert.dir/hagedorn.html>.
- Hamm, Ingrid und Marcel Machill. 2001. *Wer regiert das Internet? ICANN als Fallbeispiel für Global Internet Governance*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Hart, Jeffrey A. und Sangbae Kim. 2001. "Power in the Information Age." In: *Of Fears and Foes: Security and Insecurity in an Evolving Global Political Economy*, hrsg. von Jose V. Cipurut. Westport: Greenwood Publishing Group.

- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer und Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes, Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge&New York: Cambridge University Press.
- Hauben, Ronda. 1998. "The Internet: Public or Private?" In: *The Amateur Computerist* (9), Nr. 1.
- Hauben, Ronda. 2000. *Who Can Watch the Watchdog?* Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/tp/english/inhalt/te/8369/1.html>.
- Haufler, Virginia. 2000. "Private Sector International Regimes." In: *Non-State Actors and Authority in the Global System*, hrsg. von Richard A. Higgot, Geoffrey R. D. Underhill und Andreas Bieler, 121-138. London&New York: Routledge.
- Haufler, Virginia. 2001. *A Public Role for the Private Sector: Industry Self-Regulation in a Global Economy*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Heath, Donald M. 1997. *Hearing on Domain Names: Written Testimony by Donald M. Heath to U.S. House of Representatives Committee On Science, Subcommittee On Basic Research*. besucht am 3.4.01, einsehbar unter http://www.house.gov/science/heath_9-30.html.
- Heise Online, News. 2002. *KPNQwest beantragt Gläubigerschutz*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.heise.de/newsticker/data/jk-23.05.02-008/>.
- Held, David und Anthony McGrew. 2002. "Introduction." In: *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony McGrew, 1-24. Cambridge, UK: Polity Press.
- Hellmann, Gunther. 2000. "Das Wasser, der Fluss und sein Bett: Weltbilder der neuen Internationalen Beziehungen." In: *Neue Politische Literatur* (45): 23-37.
- Helmers, Sabine und Jeanette Hofmann. 1996. *Ye Olde Internet Inn*. Website, besucht am 11. Februar 2003, einsehbar unter <http://duplox.wz-berlin.de/texte/ye/>.
- Hibbard, Justin. 2000. *Roel Model*. Website, besucht am 1. February 2003, einsehbar unter <http://www.favonius.nl/news/herring.htm>.
- Higgot, Richard A., Geoffrey R. D. Underhill und Andreas Bieler (Hrsg.). 2000. *Non-State Actors and Authority in the Global System, Warwick Studies in Globalisation*. London&New York: Routledge.
- Hirst, Paul und Grahme Thompson. 1996. *Globalization in Question*. Cambridge: Polity Press.
- Hofmann, Jeanette. 1999. Der Erfolg offener Standards und seine Nebenwirkungen am Beispiel der IETF: Das Internet und seine Gemeinde sind in der Normalität angekommen. Website, besucht am 3. Februar 2003, online einsehbar unter: <http://www.heise.de/tp/deutsch/special/wos/6453/1.html>
- Hofmann, Jeanette. 2000a. Die Reform des Domainnamensystems – Entscheidungsprozess und gesellschaftliche Auswirkungen. Forschungsantrag für das NEXUS-Institut. Manuskript.
- Hofmann, Jeanette. 2000b. "Und wer regiert das Internet? - Regimewechsel im Cyberspace." In: *Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft*, hrsg. von Herbert Kubicek et al. Heidelberg: R. v. Decker.
- Hofmann, Jeanette. 2002. *Verfahren der Willensbildung und Selbstverwaltung im Internet: Das Beispiel ICANN und die At-Large-Membership*. Website, besucht am 1. February

- 2003, einsehbar unter <http://duplox.wz-berlin.de/people/jeanette/texte/endbericht/inhaltsverzeichnis.html>.
- Holitscher, Marc. 2001a. "Das Internet war machbar, Frau Nachbar." *Internet Standard*: 27-28.
- Holitscher, Marc. 2002a. "Der Spagat zwischen Politik und Technik will Icann nicht gelingen." In: *Switch Journal*, Nr. November: 20f.
- Holitscher, Marc. 2000a. "Die Wahl in die umstrittene Gralshütterrunde des Internets." *Internet Standard*, 17. August.
- Holitscher, Marc. 2002b. "Ein regulatorischer Sonderfall." *Neue Zürcher Zeitung*, 20. August: 64.
- Holitscher, Marc. 2001b. "ENUM - Ein Mensch, eine Nummer und viele Wege." *Internet Standard*, 7. Februar.
- Holitscher, Marc. 1999a. "Global Internet Governance and the Rise of the Private Sector." In: *Swiss Political Science Review* (5), Nr. 2: 134-142.
- Holitscher, Marc. 2001c. "Icann: Im Dienste der Marktführer." *Internet Standard*, 4. April 2001: 12.
- Holitscher, Marc. 1999b. "The Internet as a Tool for Global Communication." In: *Swiss Political Science Review* (5), Nr. 1: 117-120.
- Holitscher, Marc. 2000b. "Interview mit Christopher Wilkinson an der Internet Governance-Konferenz der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh, 15. Juni 2000." Zürich: Nicht publiziertes Transkript.
- Holitscher, Marc. 2000c. "Man wählt deutsch bei den freien Icann-Kandidaten." *Internet Standard*, 25. August 2000: 27f.
- Holitscher, Marc. 2002c. Email-Korrespondenz mit Milton Mueller, 22. November, einsehbar beim Autor.
- Holitscher, Marc. 2000d. "The Reform of the Domain Name System and the Role of Civil Society." Paper präsentiert bei 3rd Workshop of the Transatlantic Information Exchange Service (TIES), Paris, Paris, 6-7 April 2000 2000d.
- Holznagel, Bernd und Raymund Werle. 2002. "Sectors and Strategies of Global Communications Regulation." In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* (23), Nr. 1: 3-22.
- Huntington, Samuel. 1999. "Is American Hegemony Working?" In: *Foreign Affairs* (78), Nr. 2: 35-49.
- Huntington, Samuel Phillips. 1998. *Kampf der Kulturen die Neugestaltung der Weltpolitik im 21. Jahrhundert*. 5. Aufl., vollst. Taschenbuchausg. ed. München: Europa Verlag.
- IAHC. 1996. *Draft Specifications for Administration and Management of gTLDs*. besucht am 13.9.01, einsehbar unter <http://www.iahc.org/draft-iahc-gTLDspec-00.html>.
- IAHC. 1997a. *Establishment of a Memorandum of Understanding on the Generic Top Level Domain Name Space of the Internet Domain Name System (gTLD-MoU)*. besucht am 23.6.01, einsehbar unter <http://www.gtld-mou.org/gTLD-MoU.html>.
- IAHC. 1997b. *Final Report of the International Ad Hoc Committee: Recommendations for Administration and Management of gTLDs*. besucht am 12.12.01, einsehbar unter <http://www.iahc.org/draft-iahc-recommend-00.html>.

- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1998a. *Articles of Incorporation of Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. As Revised November 21, 1998*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/general/articles.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1998b. *Bylaws for Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. A California Nonprofit Public-Benefit Corporation. November 6, 1998*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 2003. *ccTLD Resource Materials*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/cctlds/>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1999a. *ICANN Registrar Accreditation Agreement*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/nsi/icann-raa-04nov99.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1999b. *ICANN-NSI Registrar Transition Agreement*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/nsi/icann-nsi-transition-04nov99.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1999c. *ICANN-NSI Registry Agreement*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/nsi/nsi-registry-agreement-04nov99.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 2001. *Keeping the Internet a Reliable Global Public Resource: Response to the New.net "Policy Paper"*. Website, besucht am 23. August, einsehbar unter <http://www.icann.org/icp/icp-3-background/response-to-new.net-09jul01.htm>.
- ICANN, Internet Corporation for Assigned Names and Numbers. 1999d. *Response fo the Internet Corporation for Assigned Names and Numbers to Questions contained in June 22, 1999 Letter from Chairman Tom Bliley to Esther Dyson*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/correspondence/bliley-response-08july99.htm>.
- ICANN Watch, Milton Mueller. 2002. *CENTR to IANA: Procedural Nonsense Threatens the Stability of the Root*. Website, besucht am 10. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=02/06/25/155207&mode=thread>.
- IETF. n/a. *Overview of the IETF*. Website, besucht am 16. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.ietf.org/overview.html>.
- Intern, Internet. 1998a. *DNS-Neuigkeiten*. Website, besucht am 22. Juli 2002, einsehbar unter <http://www.intern.de/98/04/02.shtml>.
- Intern, Internet. 1998b. *Magaziner: DNS ist Sache der Wirtschaft*. Website, besucht am 12. Januar 2001, einsehbar unter <http://www.intern.de/98/19/15.shtml>.
- Investigations, Subcommittee on Oversight &. 1999. *Domain Name System Privatization: Is ICANN Out of Control?* Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://com-notes.house.gov/cchear/hearings106.nsf/fe3901dda0b66fc0852567d3004c94c6/d9a7cdb563866c02852567af005ed58b?OpenDocument>.

- ISC, Internet Software Consortium. 2001. *Distribution of Top-Level Domain Names by Host Count in July 2001*. besucht am 12. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.isc.org/ds/WWW-200107/dist-bynum.html>.
- ISOC, Internet Society. 1992. *All About the Internet Society*. Website, besucht am 10. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.isoc.org/isoc/>.
- ITU, International Telecommunications Union. 1998. "Final Acts of the Plenipotentiary Conference." Minneapolis 1998.
- ITU, International Telecommunications Union. 2002. "Management of Internet Domain Names and Addresses - Resolution 102." Marrakesh. Online unter: <http://www.itu.int/newsroom/pp02/Highlights/102-e.html>, besucht am 2. Februar.
- Johnson, David R. und Susan P. Crawford. 2002. *ICANN 2.0*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icannwatch.org/essays/022602-johnson-crawford-icann2.htm>.
- Johnson, David R. und Susan P. Crawford. 2000. *What's Wrong with ICANN – and How to Fix It*. Website, besucht am 10. Januar 2002, einsehbar unter http://www.icannwatch.org/archive/whats_wrong_with_icann.htm.
- Johnson, David R. und David Post. 1997. "And How Shall the Net Be Governed?: A Mediation on the Relative Virtues of Dezentralized, Emergent Law." In: *Coordinating the Internet*, hrsg. von Brian Kahin und James H. Keller, 62-91. Cambridge: MIT Press.
- Jospin, Lionel. 1998. "Study into the Legal Issues Raised by the Development of the Internet." Paris.
- Kahin, Brian und James H. Keller (Hrsg.). 1997. *Coordinating the Internet*. Cambridge, M.A.: MIT Press.
- Kahin, Brian und Charles R. Nesson. 1997. *Borders in Cyberspace: Information Policy and the Global Information Infrastructure, A publication of the Harvard Information Infrastructure Project*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Kaiser, Karl. 1971. "Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics." In: *International Organization* (25), Nr. 4: 790-817.
- Kaiser, Karl. 1969. "Transnationale Politik. Zu einer Theorie der multinationalen Politik." In: *Die anachronistische Souveränität. Zum Verhältnis von Innen- und Aussenpolitik*, hrsg. von Ernst-Otto Czempiel, 80-109. Köln: Opladen.
- Kaiser, Karl. 2001. "Wie das Internet die Weltpolitik verändert." *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Mittwoch, 10. Januar: 8.
- Kaplan, Daniel. 1998. "Quelle est notre position?" Paris: Kaplan, Daniel.
- Keohane, Robert. 2002. "Governance in a Partially Globalized World." In: *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony McGrew, 325-347. Cambridge, UK: Polity Press.
- Keohane, Robert und Joseph Nye. 2000a. "Between Centralization and Fragmentation: The Club Model of Multilateral Cooperation and Problems of Democratic Legitimacy." Paper präsentiert bei American Political Science Convention, Washington, D.C., 31. August - 3. September 2000a.

- Keohane, Robert und Joseph Nye. 2000b. "Introduction." In: *Governance in a Globalizing World*, hrsg. von Joseph Nye und J.D. Donahue. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Keohane, Robert und Joseph Nye (Hrsg.). 1971. *Transnational Relations and World Politics*. Edited by Center for International Affairs. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Keohane, Robert O. 1989. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, Robert O. 1984. "The Demand for International Regimes." In: *International Regimes*, hrsg. von Stephen D. Krasner, 141-173. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Keohane, Robert O. und Helen V. Milner (Hrsg.). 1996. *Internationalization and Domestic Politics*. Edited by Peter Lange, *Cambridge Studies in Comparative Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert O. und Joseph S. Jr. Nye. 1998. "Power and Interdependence in the Information Age." In: *Foreign Affairs* (77), Nr. 5: 81-94.
- Keohane, Robert Owen und Joseph S. Nye. 1988. *Power and interdependence*. 2nd ed. Glenview, Ill. [etc.]: Scott Foresman.
- Klein, Hans. 2001. "Global Democracy and the ICANN Elections." In: *Info* (3), Nr. 4, Special Issue.
- Kleinwächter, Wolfgang. 1998. "Bangemann's "Global Communication Charter" or: How does Cyberspace change Legal Concepts of Human Rights, Access and Participation?" Paper präsentiert bei Transnational Management of TAP Projects and New Challenges to the International Regulatory Framework, Brussels 1998.
- Kleinwächter, Wolfgang. 2001. "GBDe und ICANN." Paper präsentiert bei 51st Annual Conference of the International Communication Association, Washington, DC, USA, May 24-28, 2001 2001.
- Kleinwächter, Wolfgang. 2000. "ICANN between Technical Mandate and Political Challenges." In: *Telecommunications Policy* (24), Nr. 6-7: 553-563.
- Knill, Christoph und Dirk Lehmkuhl. 2002. "Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance." In: *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* (15), Nr. 1: 41-63.
- Knill, Christoph und Dirk Lehmkuhl. 2001. "Private Actors and the State: Internationalization and Changing Patterns of Governance." In: *Common Goods: Reinventing European and International Governance*, hrsg. von Adrienne Héritier. Boulder: Rowman and Littlefield.
- Kobrin, Stephen J. 1998. "Back to the Future: Neomedievalism and the Postmodern Digital World Economy." In: *Journal of International Affairs* (51), Nr. 2: 361-386.
- Koenig-Archibugi, Mathias. 2002. "Mapping Global Governance." In: *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, hrsg. von David Held und David McGowan, 46-67. Malden, Mass.: Polity Press.
- Kommission, Europäische. 1998a. "Die Verwaltung des Internet (Internet Governance): Mitteilung der Kommission an den Rat." Brüssel, 20. Februar 1998.
- Kommission, Europäische. 1994. "Europe's Way to the Information Society: An Action Plan." Brüssel, 19. Juli 1994.

- Kommission, Europäische. 1997. *Globale Informationsnetze: Ministererklärung*. Website, besucht am 12. Dezember 2001, einsehbar unter http://europa.eu.int/ISPO/bonn/Min_declaration/i_finalde.html.
- Kommission, Europäische. 1998b. "Globalisierung und Informationsgesellschaft: Die Notwendigkeit einer stärkeren internationalen Koordinierung." Brüssel, 4. Februar 1998.
- Kommission, Europäische. 1998c. "Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Antwort der EU und ihrer Mitgliedstaaten auf das Grünbuch der amerikanischen Regierung zur Regelung des Internet." Brüssel, 25. Februar 1998.
- Kornblum, Janet und Courtney Macavinta. 1998. *Domain White Paper Comes Up Short*. Website, besucht am 3. Januar 2002, einsehbar unter <http://news.cnet.com/news/0,10000,0-1005-200-329998,00.html>.
- Krasner, Stephen. 1990. "Global Communications and National Power: Live on the Pareto Frontier." In: *World Politics* (43), Nr. 3: 336-366.
- Krasner, Stephen. 1996. "Power Politics: Institutions and Transnational Relations." In: *Bringing Transnational Relations Back in*, hrsg. von T. Risse-Kappen, 268. Cambridge: Cambridge University Press.
- Krauthammer, Charles. 2001. "The New Unilateralism." *Washington Post*, June 8: A29.
- Krugman, Paul. 1994. "Competitiveness: A Dangerous Obsession." In: *Foreign Affairs* (73), Nr. 2.
- Lawton, George. 1996. *New Top-Level Domains Promise Descriptive Names: Start-up Alternic challenges InterNIC's monopoly*. Website, besucht am 16. Dezember 2001, einsehbar unter <http://sunsite.nstu.nsk.su/sunworldonline/swol-09-1996/swol-09-domain.html>.
- Lehmkuhl, Dirk. 2002a. "The Resolution of Domain Names vs. Trademark Conflicts. A Case Study on Regulation Beyond the Nation-State, and Related Problems." In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* (23), Nr. 1: 61-78.
- Lehmkuhl, Dirk. 2002b. "Structuring Dispute Resolution in Transnational Trade: Competition and Co-evolution of Public and Private Institutions." In: *Globalisation and Institutions – Redefining the Rules of the Economic Game*, hrsg. von Marie-Laure Djelic und Sigrid Quack. Cheltenham Glos: Edward Elgar.
- Lehmkuhl, Dirk. 2002c. "Transnational Rulemaking and Implementation Between Public and Private Actors: The Case of Domain Name Conflicts." Paper präsentiert bei Hard Law, Soft Law, and Private Legalities. The Legalization of International Relations, Centre for International Studies, Zurich, 6./7. Dezember 2002c.
- Leib, Volker. 2001. *Das Doppelgesicht ICANNs: Koordination und Regulierung des Internet*. In: Kubicek, Herbert et al. (Hg.): *Internet@Future* (Jahrbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2001). Heidelberg: Hüthig, 2001, 124-126. Online einsehbar unter: <http://www.politik-digital.de/netzpolitik/icann/doppel.shtml>.
- Leib, Volker. 2000. "Das Ende der Souveränität? Politik und Internet zwischen Selbst-, Re- und Ko-Regulierung." Paper präsentiert bei 1. Tagung des ICANN-Studienkreises, Leipzig, 30.-31. März 2000. Online einsehbar unter <http://www.icann-studienkreis.net/conf/leipzig2000/vleib.htm>
- Leib, Volker. 2002. *ICANN und der Konflikt um die Internet-Ressourcen: Institutionenbildung im Problemfeld Internet Governance zwischen multinationaler*

- Staatstätigkeit und globaler Selbstregulierung*. Dissertation, Universität Konstanz, Konstanz. Einsehbar unter: <http://www.ub.uni-konstanz.de/kops/volltexte/2003/970>
- Lessig, Lawrence. 1999a. *Code and other Laws of Cyberspace*. New York: Basic Books.
- Lessig, Lawrence. 1999b. "Governance, Internet and Otherwise." In: *Swiss Political Science Review* (5), Nr. 1: 137-136.
- Libecap, Garry D. 1989. *Contracting for Property Rights*. Cambridge&New York: Cambridge University Press.
- Liikanen, Erkki. 2000. "Co-Regulation: A Modern Approach to Regulation." Paper präsentiert bei Meeting of Association of the European Mechanical, Electrical, Electronic and Metalworking Industries Council, Brussels, 4. May 2000.
- Link, Werner. 1998. *Die Neuordnung der Weltpolitik: Grundprobleme globaler Politik an der Schwelle zum 21. Jahrhundert*. München: Beck.
- Long, Geoff. 1998. *Meeting Demands Asia-Pacific Role in Net Body*. Website, besucht am 5. Januar 2001, einsehbar unter <http://www.theaustralian.com.au/webie.asp?URL=/techno/index.htm>.
- Lynn, Sutart. 2002. *President's Report: Icann - the Case for Reform*. Website, besucht am 3. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/general/lynn-reform-proposal-24feb02.htm>.
- MAC, Membership Advisory Committee. 1999. *Membership Advisory Committee Commentary on the Principles of the At-large Membership*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.icann.org/committees/membership/commentary-26may99.htm>.
- Machill, Marcel. 2001. *Bertelsmann Empfehlungen zu ICANN*. besucht am 2.1.01, einsehbar unter <http://www.democratic-internet.de>.
- Magaziner, Ira. 1999. "Balancing Public and Private Interests through Self-regulation." Paper präsentiert bei Internet Content Summit, München, 9.-11. September 1999.
- Magaziner, Ira. 1988. *The Challenge: America's Struggle for World Markets*. New York: Random House, Inc.
- Magaziner, Ira. 1997. "Ira Magaziner's Remarks at the Global Standards Conference." Paper präsentiert bei Global Standards Conference, Brussels, 1. October 1997.
- Magaziner, Ira und Mark Patinkin. 1989. *The Silent War: Inside the Global Business Battles Shaping America's Future*. New York: Random House.
- Majone, Giandomenico. 1991. "Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States." In: *Journal of Public Policy* (11), Nr. 1: 79-106.
- Martin, Lisa und Robert Keohane. 1999. *Institutional Theory, Endogeneity, and Delegation*. Website, besucht am 15. Januar 2001, einsehbar unter <http://www.people.fas.harvard.edu/~llmartin/LAKPAP.html>.
- Martin, Lisa L. und Beth A. Simmons. 1998. "Theories and Empirical Studies on International Institutions." In: *International Organization* (52), Nr. 4: 729-757.
- Mathews, Jessica. 1997. "Power Shift." In: *Foreign Affairs* (76), Nr. 1: 50-66.
- Mathiason, John R. und Charles C. Kuhlman. 1998a. "An International Communication Policy: The Internet, International Regulation and New Policy Structures." New York.

- Mathiason, John R. und Charles C. Kuhlman. 1998b. "International Public Regulation of the Internet: Who Will Give You Your Domain Name?" In *International Studies Association, Panel on Cyberhype of the Deterritorialization of Politics? The Internet in a Post-Westphalian Order*. Minneapolis, March 21, 1998.
- Mayer, Peter und Volker Rittberger. 2001. "Internationale Regime und die Verrechtlichung globaler Beziehungen." Paper präsentiert bei SEF-Politikforum "Prozesse der internationalen Verrechtlichung - Innovative Wege der globalen Politikgestaltung, Bonn, 20.-21. September 2001.
- Mayntz, Renate. 2000. "Politikwissenschaft in einer entgrenzten Welt." In: *MPIfG Discussion Paper*. Köln.
- Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (Hrsg.). 1995. *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a. M.
- McCullagh, Declan. 1999. *Icann too Tax You*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.wired.com/news/print/0,1294,20293,00.html>.
- McGrew, Anthony. 2002. "Liberal Internationalism." In: *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony McGrew. Malden, Mass.: Polity Press.
- McKnight, Lee W. und Joseph P. Bailey. 1997. *Internet Economics*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Mockapetris, Paul. 1983. *Domain Names: Concepts and Facilities*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://rfc.sunsite.dk/rfc/rfc882.html>.
- Moe, T.M. 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story." In: *Journal of Law, Economics and Organization* (6), Nr. Special Issue: 213-153.
- Moravcsik, Andrew. 1997. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca: Cornell University Press.
- Mosquera, Mary. 1998. *Domain Name Green Paper is U.S.-Centric, Opponents Say*. Website, besucht am 3. April 2001, einsehbar unter <http://www.techweb.com/wire/story/domnam/TWB19980223S0017>.
- Mueller, Milton. 1999a. "Domain Names and Property Rights: Investigating Technology's Ability to Foment Institutional Change." Paper präsentiert bei Internet Economics Workshop, Berlin, 28.-29. May 1999a.
- Mueller, Milton. 1999b. "Icann and Internet Governance: Sorting through the Debirs of "Self-Regulation". In: *Info* (1), Nr. 2: 497-520.
- Mueller, Milton. 1999c. "ICANN and Internet Governance: Sorting Throught The Debris of Self-Regulation." In: *INFO, the Journal of Policy, Regulation and Strategy for Telecommunciations, Information and Media* (1), Nr. 6.
- Mueller, Milton. 1997. *Internet Domain Names: Privatization, Competition, and Freedom of Expression*. besucht am October 14, einsehbar unter <http://www.cato.org/pubs/briefs/bp-033.html>.
- Mueller, Milton. 2000a. "Internet Domain Names: Property Rights and Institutional Innovation." In: *Entrepreneurship and Economic Growth in the American Economy* (12): 93-131.
- Mueller, Milton. 2002. *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Mueller, Milton. 2002, i.E. *Ruling the Root: Internet Governance and the Taming of Cyberspace*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Mueller, Milton. 2000b. "Technology and Institutional Innovation: Internet Domain Names." In: *International Journal of Communications Law and Policy* (Summer 2000), Nr. 5: 1-32.
- Mueller, Milton. 1999d. *Trademarks and Domain Names: Property Rights and Institutional Evolution in Cyberspace*. Website, besucht am 9. Oktober 1999, einsehbar unter <http://listweb.syr.edu/muelller/study.html>.
- Mueller, Milton L. 1998. "The Battle over Internet Domain Names: Global or National TLDs?" In: *Telecommunication Policy* (22), Nr. 2: 89-107.
- NAIS, NGO and Academic ICANN Study. 2001. "ICANN. Legitimacy, and the Public Voice: Making Global Participation and Representation Work." New York, August 2001.
- North, Douglass Cecil, Douglass C. North und Monika Streissler. 1992. *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- Noss, Elliot, Timothy M. Denton und Ross Wm. Rader. 2002. *Heathrow Declaration*. PDF-Dokument, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.byte.org/heathrow/heathrow-declaration-v0r0d5-032502.pdf>.
- NSI, Network Solutions. 1995. *NSI Domain Dispute Resolution Policy Statement*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.lectlaw.com/files/inp08.htm>.
- NSI, Network Solutions. 1997. *Secure Internet Administration and Competition in Domain Naming Services*. Website, besucht am 18. Dezember 2001, einsehbar unter <http://web.archive.org/web/19970628123404/http://www.netsol.com/papers/internet.html>.
- NUA. 2003. *NUA Analysis - Graphs and Charts*. Website, besucht am 16. Februar 2003, einsehbar unter http://www.nua.com/surveys/analysis/graphs_charts/index.html.
- Nye, Joseph. 2003. "Das dreidimensionale Schachbrett: Über amerikanische Macht im Zeitalter der Informationsrevolution." *Neue Zürcher Zeitung*, 10. März: 25.
- Nye, Joseph und W. Owens. 1996. "America's Information Edge." In: *Foreign Affairs* (75), Nr. 2: 20-36.
- Nye, Joseph S. 1990. *Bound to lead the changing nature of American power*. New York: Basic Books.
- Nye, Joseph S. 2002. *The Paradox of American Power why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*. Oxford: Oxford University Press.
- O'Reilly, Niall. 1997. "EU Commission Meeting with TLD Registry Representatives." Brussels. Online unter: <http://www.fitug.de/debate/9704/msg00078.html>.
- OECD. 1998. "Domain Names: Allocation Policies." Paris.
- OECD. 1997. "Internet Domain Names: Allocation Policies." Paris.
- OECD. 1994. *Regulatory Co-operation for an Interdependent World, Public Management Studies*. Paris: OECD.
- Ogus, Anthony. 2000. "Self-Regulation." In: *Encyclopedia of Law and Economics: The Economics of Crime and Litigation*, hrsg. von Bouckaert, Boudewijn und Gerrit De Geest, 587-602. Cheltenham: Edward Elgar.

- Olson, Mancur. 1992. *Die Logik des kollektiven Handlens: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. 3., durchges. Aufl. ed. Tübingen: J.C.B. Mohr.
- Omahe, K. 1995. *The End of the Nation-State: the Rise of Regional Economies*. New York: Free Press.
- Oppedahl, Carl. 1997. "Trademark Disputes in the Assignment of Domain Names." In: *Coordinating the Internet*, hrsg. von Brain Kahin und James H. Keller, 154-186. Cambridge.
- Paré, Daniel J., i.E. 2000. *Internet Governance in Transition: Just Who is the Master of this Domain?* Birghton: University of Sussex.
- Patrick, John. 1999. *Icann and IBM*. Email-Archiv, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.interesting-people.org/archives/interesting-people/199909/msg00122.html>.
- Pierson, Paul. 1996. "The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis." In: *Comparative Political Studies* (29), Nr. 2: 123-163.
- Postel, Jon. 1998a. *Articles of Incorporation of Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (4th Iteration)*. Archiv, besucht am 4. Januar 2002, einsehbar unter <http://web.archive.org/web/19981202102044/www.iana.org/articles-coop.txt>.
- Postel, Jon. 1998b. *Letter of Jon Postel to William M. Daley, 2.10.98*. Website, besucht am 20. März 2001, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/proposals/icann/letter.htm>.
- Postel, Jon. 1996a. *New Registries and the Delegation of International Top Level Domains (1)*. besucht am 12.12.01, einsehbar unter <http://www.mit.edu/afs/athena/reference/rfc/draft-postel-iana-itld-admin-02.txt>.
- Postel, Jon. 1996b. *New Registries and the Delegation of International Top Level Domains*. Website, besucht am 12. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.iiaa.org/lists/newdom/1996q2/0259.html>.
- Postel, Jon. 1995. *Re: ISOC Statement on Domain Name Fees*. Website, besucht am 26. August 2002, einsehbar unter <http://www.wia.org/pub/postel-iana-draft13.htm>.
- Postel, Jon. 1998c. *Suggestions for a New Organizational Structure*. Archiv, besucht am 4. Januar 2002, einsehbar unter <http://web.archive.org/web/19981205120312/http://www.iana.org/discussion.html>.
- Postel, Jon und Gabe Battista. 1998. *A Brief Explanation of the Joint IANA and NSI Documents Defining the New Internet Corporation*. Website, besucht am 4. Januar 2001, einsehbar unter <http://web.archive.org/web/19981203045659/http://www.iana.org/intro-coop.html>.
- Projektgruppe Kulturraum Internet, WZB. 1997. *Endbericht*. Website, besucht am 27. Februar 2003, einsehbar unter <http://duplox.wz-berlin.de/>.
- Reagle, Joseph. 1999. *Why the Internet is Good: Community Governance that Works Well*. Website, besucht am 19. Dezember 2001, einsehbar unter <http://cyber.law.harvard.edu/people/reagle/regulation-19990326.html>.
- Recke, Martin. 1999. "Das Internet im Zugriff der Politik: Das Beispiel der Domain-Namen-Debatte." In: *Neue Medienumwelten. Zwischen Regulierungsprozessen und alltäglicher Aneignung*, hrsg. von Eike Hebecker, Frank Kleemann und Harald Neymanns. Frankfurt a. Main: Campus.

- Recke, Martin. 1997. "Identität zu verkaufen: Probleme und Entwicklungsoptionen des Internet Domain Name Service (DNS)." In *WZB Working Paper*. Berlin.
- Reinicke, Wolfgang und Francis Deng. 2000. *Critical Choices: The United Nations, Networks, and the Future of Global Governance*. Ottawa: Internationale Development Research Centre.
- Reinicke, Wolfgang H. 1997. "Global Public Policy." In: (76), Nr. 6: 127-138.
- Reinicke, Wolfgang H. 1998. *Global Public Policy: Governing without Government?* Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Reinicke, Wolfgang und Jan Martin Witte. 1999. "Globalisierung, Souveränität und internationale Ordnungspolitik." In: *Nationaler Staat und internationale Wirtschaft*, hrsg. von Andreas Busch und Thomas Plümper, 339-366. Baden-Baden: Nomos.
- Richards, John E. 1999. "Toward a Positive Theory of International Institutions: Regulating International Aviation Markets." In: *International Organization* (53), Nr. 1: 1-37.
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn. 1997. *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Richter, Rudolf und Eirik G. Furubotn. 1999. *Neue Institutionenökonomik*. 2. Auflage ed, *Neue ökonomische Grundrisse*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- RIRs, Regional Internet Registries. 2002. *RIR Blueprint for Evolution and Reform of Internet Address Management*. Website, besucht am 8. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.ripe.net/ripence/about/regional/nrr-blueprint-20021009.html>.
- Risse, Thomas. 2001. "Transnational Actors and World Politics." In: *Handbook of International Relations*, hrsg. von Walter Carlsnaes, Thomas Risse und Beth A. Simmons, 255-274. London et al.: Sage.
- Risse-Kappen, Thomas (Hrsg.) 1995. *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions, Cambridge Studies in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, Mike. 1998. "Ratification" - *The IFWP Emperor has no Clothes*. Website, besucht am 4. Januar 2002, einsehbar unter http://dns.vrx.net/news/by_date/1998/Aug/roberts.html.
- Ronit, Karsten und Volker Schneider. 2000a. "Private Organizations and their Contribution to Problem-Solving in the Global Arena." In: *Private Organizations in Global Politics*, hrsg. von Karsten Ronit und Volker Schneider, 1-33. London&New York: Routledge.
- Ronit, Karsten und Volker Schneider. 1997. "Private Organizations in Global Governance." Paper präsentiert bei ECPR Joint Session Workshopos, Bern, Switzerland, 27 February - 4 March, 1997.
- Ronit, Karsten und Volker Schneider. 2000b. *Private Organizations in Global Politics*. Edited by ECPR Studies in European Political Science, *ECPR Studies in European Political Science*. London&New York: Routledge.
- Rony, Ellen und Peter Rony. 1998. *The Domain Name Handbook: High Stakes and Strategies in Cyberspace*. Lawrence, KS: R&D Books.
- Rosecrance, Richard. 1996. "The Rise of the Virtual State." In: *Foreign Affairs* (75), Nr. 4: 45-61.

- Rosenau, James N. 2002. "Governance in a New Global Order." In: *Governing Globalization: Power, Authority, and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony McGrew. Malden, Mass.: Polity Press.
- Rosenau, James N. 1990. *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*. New Jersey: Princeton University Press.
- Rosenau, James N. und Ernst-Otto Czempiel (Hrsg.). 1992. *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rothkopf, David J. 1998. "Cyberpolitik: The Changing Nature of Power in the Information Age." In: *Journal of International Affairs* (51), Nr. 2: 325-361.
- Ruloff, Dieter. 2002a. "Die Neigung der USA zum Alleingang: Spielräume und Grenzen des amerikanischen Unilateralismus." *Neue Zürcher Zeitung*, 9. März: 87.
- Ruloff, Dieter und Marc Holitscher. 1997. *Vom Ost West Konflikt zum Kampf der Kulturen? die neue Teilung der Welt im Zeitalter der Globalisierung*. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Ruloff, Diter. 2002b. "Die Mühen der USA mit dem Multilateralismus und die Attraktivität unilateraler Alternativen." Unveröffentlichtes Manuskript, Zürich.
- Rutkowski, Anthony M. 2000a. *After ICANN-GAC*. Website, besucht am 10. Januar 2002, einsehbar unter http://www.wia.org/icann/after_icann-gac.htm.
- Rutkowski, Anthony M. 2000b. Email-Korrespondenz, beim Autor erhältlich.
- Rutkowski, Anthony M. 1997. *Testimony before the Committee on Science, U.S. House of Representatives, in the matter of the Domain Name System*. besucht am 23.6.01, einsehbar unter http://www.house.gov/science/rutkowski_9-30.html.
- Sassen, Saskia. 1999. "The Impact of the Internet on Sovereignty: Unfounded and Real Worries." In: *Understanding the Impact of Global Networks on Local Social, Political and Cultural Values*, hrsg. von Christoph Engel und Kenneth H. Keller, 195-209. Baden-Baden: Nomos.
- Sassen, Saskia. 1996. *Loosing Control? Sovereignty in an Age of Globalization*. New York: Cloumbiy University Press.
- Schneider, Volker und Karsten Ronit. 1999. "Global Governance through Private Organizations." In: *Governance*, Nr. 12: 243-266.
- Sell, Susan K. 2000. "Structures, agents and institutions: private corporate power and the globalisation of intellectual property rights." In: *Non-State Actors and Authority in the Global System*, hrsg. von Richard A. Higgott, Geoffrey R.D. Underhill und Andreas Bieler, 91-106. London/New York: Routledge.
- Sernovitz, Andrew L. 1997. *Testimony before the House Subcommittee on Basic Research, House Science Committe*. Website, besucht am 8. August 2001, einsehbar unter http://www.house.gov/science/sernovitz_9-30.html.
- Shapiro, Andrew L. 1999. *The Control Revolution: How the Internet is Putting Individuals in Charge and Changing the World We Know*. Edited by A Century Foundation Book. New York: Public Affairs.
- Shaw, Robert. 1996. *Internet Domain Names: Whose Domain Is This?* Website, besucht am 17. Dezember 2000, einsehbar unter <http://people.itu.int/~shaw/docs/dns.html>.

- Shaw, Robert. 1999. "Reflection on Governments, Governance and Sovereignty in the Internet Age." Paper präsentiert bei ICANN Governmental Advisory Committee Meeting, Santiago, Chile, 24. August 1999 1999.
- Simon, Craig. 1998a. *Internet Governance Goes Global*. Website, besucht am 3. Januar 2002, einsehbar unter <http://www.rkey.com/dns/dnsdraft.html>.
- Simon, Craig. 1998b. *The Technical Construction of Globalism: Internet Governance and the DNS Crisis*. Website, besucht am 5. Januar 1999, einsehbar unter <http://www.flywheel.com/ircw/dnsdraft.html>.
- Sinclair, Darren. 1997. "Self-Regulation Versus Command and Control? Beyond False Dichotomies." In: *Law&Policy* (19), Nr. 4: 529-559.
- Slaughter, Anne-Marie. 1997. "The Real New World Order." In: *Foreign Affairs* (76), Nr. 5: 183-198.
- Strange, Susan. 1996. *The Retreat of the State: the Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strange, Susan. 1988. *States and Markets*. London&Washington: Pinter.
- Tarjanne, Pekka. 1997. *Internet Governance: Towards Voluntary Multilateralism*. Website, besucht am 12. Dezember 2001, einsehbar unter <http://www.itu.int/newsarchive/projects/dns-meet/KeynoteAddress.html>.
- Telecommunications Bureau, Japan. 1998. *A Vision for the New Era of Domain Names in the 21st Century: Final Report of the Study Group on Internet Domain Names*. Website, besucht am 29. Dezember 2001, einsehbar unter http://www.yusei.go.jp/policyreports/english/group/telecommunications/domainnames/domainnames_index_e.html.
- Thatcher, Mark. 2001. "Delegation, Regulation and Independent Agencies in Western Europe." Paper präsentiert bei American Political Science Association Annual Meeting, San Francisco, August 2001.
- Tillier, Alan. 1998. *French Organize Resistance To U.S. Net Plans*. Website, besucht am 28. Dezember 2001, einsehbar unter <http://content.techweb.com/wire/story/domnam/TWB19980310S0012>.
- Underhill, Geoffrey R. D. 1999. "From Ships Passing in the Night to a Dialogue of the Deaf: The Contribution of International Relations Theory to Understanding Organized Business." In: *Organized Business and the New Global Order*, hrsg. von Justin Greenwood und Henry Jacek, 20-38. New York: St. Martin's Press, Inc.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guide to Methods for Students of Political Science*. Ithaca&London: Cornell University Press.
- Victory, Nancy. 2002. *Testimony of Nancy J. Victory, Assistant Secretary for Communications and Information, National Telecommunications and Information Administration, United States Department of Commerce*. Website, besucht am 4. März 2003, einsehbar unter <http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/congress/2002/icann6122002.htm>.
- Vogel, Stephen K. 1998. *Freer Markets, More Rules: Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*. Ithaca: Cornell University Press.
- Wagner, Richard J. 1998. "New EC Framework for Info Superhighway Unnecessary, U.S. Panel Says." Washington D.C.

- Walter, Gregor. 2002. Governance im Internet: Soziale Regulation im Zeiten der Denationalisierung. Papier zur Sitzung des INIIS-Forschungskolloquiums am 17.1.00. Manuskript, Bremen.
- Waltz, Kenneth Neal. 1979. *Theory of international politics*. New York: Random House.
- Werle, Raymund. 2001. "Institutional aspects of standradization - jurisdictional conflicts and the choice of standardization organizations." In: *Journal of European Public Policy* (8), Nr. 3: 391-410.
- Werle, Raymund. 1998. "Vom Wissenschaftsnetz zum Kommerznet: Zur Entstehung und Entwicklung des Internet." In: *Netzdiskurs: Das Internet und der Strukturwandel von Kommunikation und Öffentlichkeit*, hrsg. von Christian Hartmann und Christoph Hüttig, 25-50. Loccum: Evangelische Akademie.
- Werle, Raymund. 1997. *Vom Wissenschaftsnetz zum Kommerznetz: Zur Entstehung und Entwicklung des Internet*. Website, besucht am 1. Februar 2003, einsehbar unter <http://www.prometheusonline.de/heureka/kommunikationswissenschaft/vortraege/werle1/inhalt.htm>.
- Werle, Raymund und Volker Leib. 2000. "The Internet Society and its Struggle for Recognition and Influence." In: *Private Organizations in Global Politics*, hrsg. von Karsten Ronit und Volker Schneider, 102-124. London&New York: Routledge.
- Werner, Markus. 1996. "Der Verteilungskampf im Kurzwellenrundfunk." In: *Modelle rationalen Handelns und Internationale Beziehungen*, hrsg. von Dieter Ruloff und Thomas Bernauer. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.
- Wilcox, Joe. 1999. *House Subcommittee Gives NSI A Grilling*. Website, besucht am 2. Februar 2003, einsehbar unter <http://news.com.com/2100-1023-228906.html?legacy=cnet>.
- Wilkinson, Anne. 1998a. "Agenda for Industry Self-Regulation." Paper präsentiert bei Mundo Internet'98, Madrid, 19. February 1998a.
- Wilkinson, Christopher. 2001. Gespräch mit Christian Ahlert. Manusript. Beim Autor erhältlich.
- Wilkinson, Christopher. 1997a. "A Global Internet For An Inter-Dependent Planet." Paper präsentiert bei Internet Domain Name System: European Information Meeting on the gTLD-MoU, Brussels, 25. November 1997a. Online unter: <http://www.gtld-mou.org/presentations/cw-nov25.htm>.
- Wilkinson, Christopher. 1997b. "Internet Domain Name Administration: A Step Toward Global Internet Governance." Paper präsentiert bei Information Law and Policy Conference, Center for Information Law and Policy, 8. Oktober 1997b.
- Wilkinson, Christopher. 1998b. "Internet Governance: Implementation of the US White Paper." Paper präsentiert bei Internet DNS Summit, Geneva, 24 July 1998b, besucht am 12.3.01.
- Wilkinson, Christopher. 1998c. "Public Policy Considerations - Presentation to the New ICANN-Board." 1998c. Online unter: <http://www.ispo.cec.be/eif/dns/wpmeet3.html>.
- Wilkinson, Christopher. 2003. Email-Korrespondenz mit Marc Holitscher, beim Autor einsehbar, 5. Januar.
- Willetts, Peter. 1997. "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics." In: *The Globalization of World Politics: An Introduction to International*

Relations, hrsg. von John Baylis und Steve Smith, 287-310. Oxford&New York: Oxford University Press.

Willke, Helmut. 1997. *Supervision des Staates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

WIPO. 1999. "The Management of Internet Names and Addresses: Intellectual Property Issues. Report of the WIPO Internet Domain Name Process." Online unter: <http://wipo2.wipo.int>.

Wired. verschiedene Ausgaben. Website, besucht am 17. Januar 2002, einsehbar unter http://search.hotwired.com/search97/s97.vts?Action=FilterSearch&Filter=docs_filter.hts&ResultTemplate=news.hts&Collection=news&QueryMode=Internet&Query=iahc

Wired. 1998. *Fallout over Unsanctioned DNS Test*. Website, besucht am 22. Mai 2001, einsehbar unter <http://www.wired.com/news/politics/0,1283,10090,00.html>.

Wolf, Klaus Dieter. 2000. *Die neue Staatsräson - zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft Plädoyer für eine geordnete Entstaatlichung des Regierens jenseits des Staates*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Woods, Ngaire. 2002. "Global Governance and the Role of Institutions." In: *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, hrsg. von David Held und Anthony McGrew, 25-46. Cambridge: Polity Press.

Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research: Design and Methods*. Vol. 5. London: Sage Publications Inc.

Young, Oran R. 1972. "The Actors in World Politics." In: *The Analysis of International Politics*, hrsg. von James Roosenau und M. A. East, 125-144. New York: The Free Press.

Young, Oran R. 1999. *Governance in World Affairs*. New York: Cornell University Press.

Zacher, Mark W. und Brent A. Sutton. 1996. *Governing Global Networks: International Regimes for Transportation and Communications*. Cambridge: Cambridge University Press.

Zhao, Houlin. 2002. "ITU-T and ICANN Reform." Geneva, 17 April.

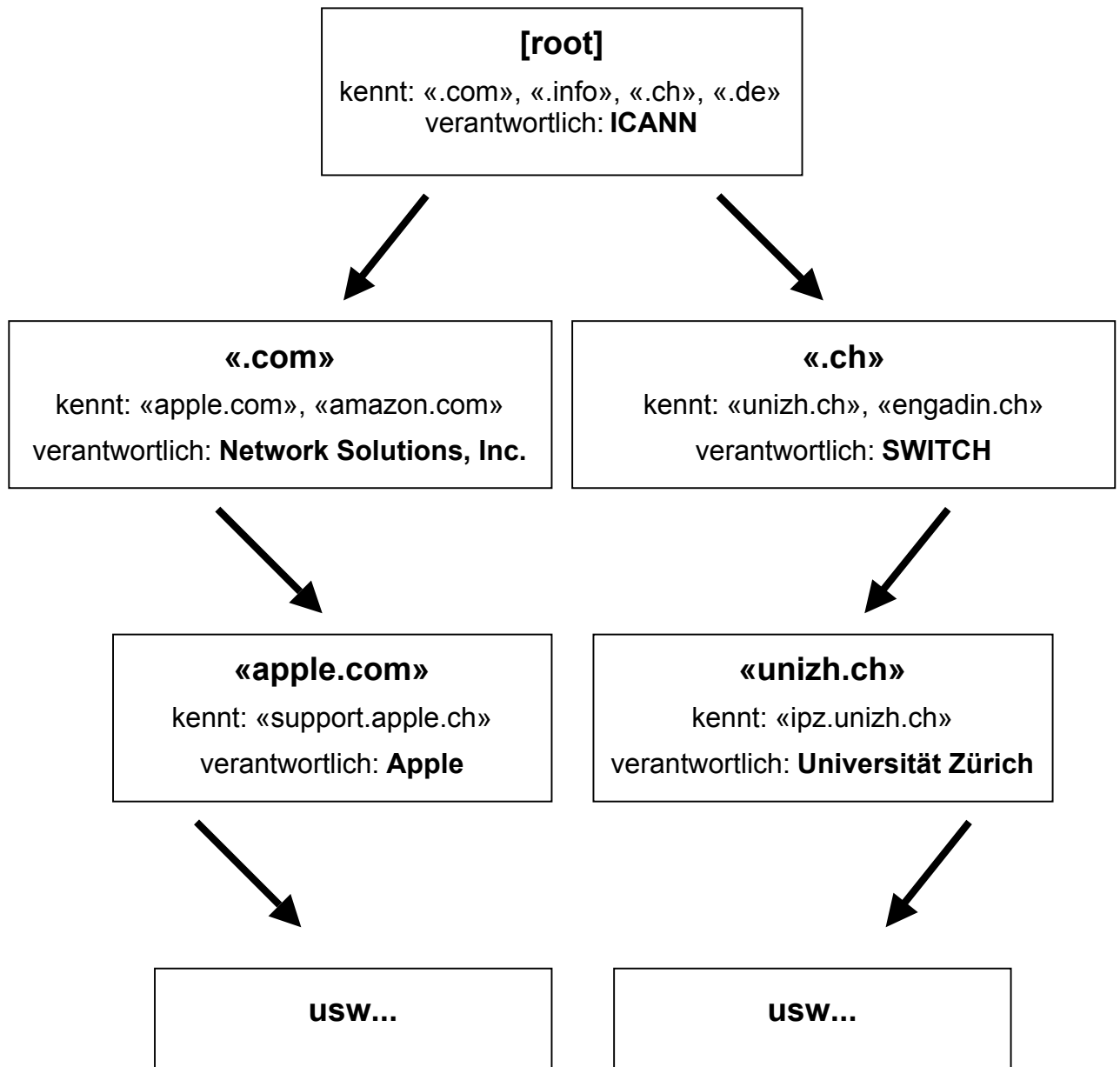
Zürn, Michael. 1998. *Regieren jenseits des Nationalstaates: Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Frankfurt a. Main: Suhrkamp.

Interviews wurden geführt mit (Transkripte beim Autor):

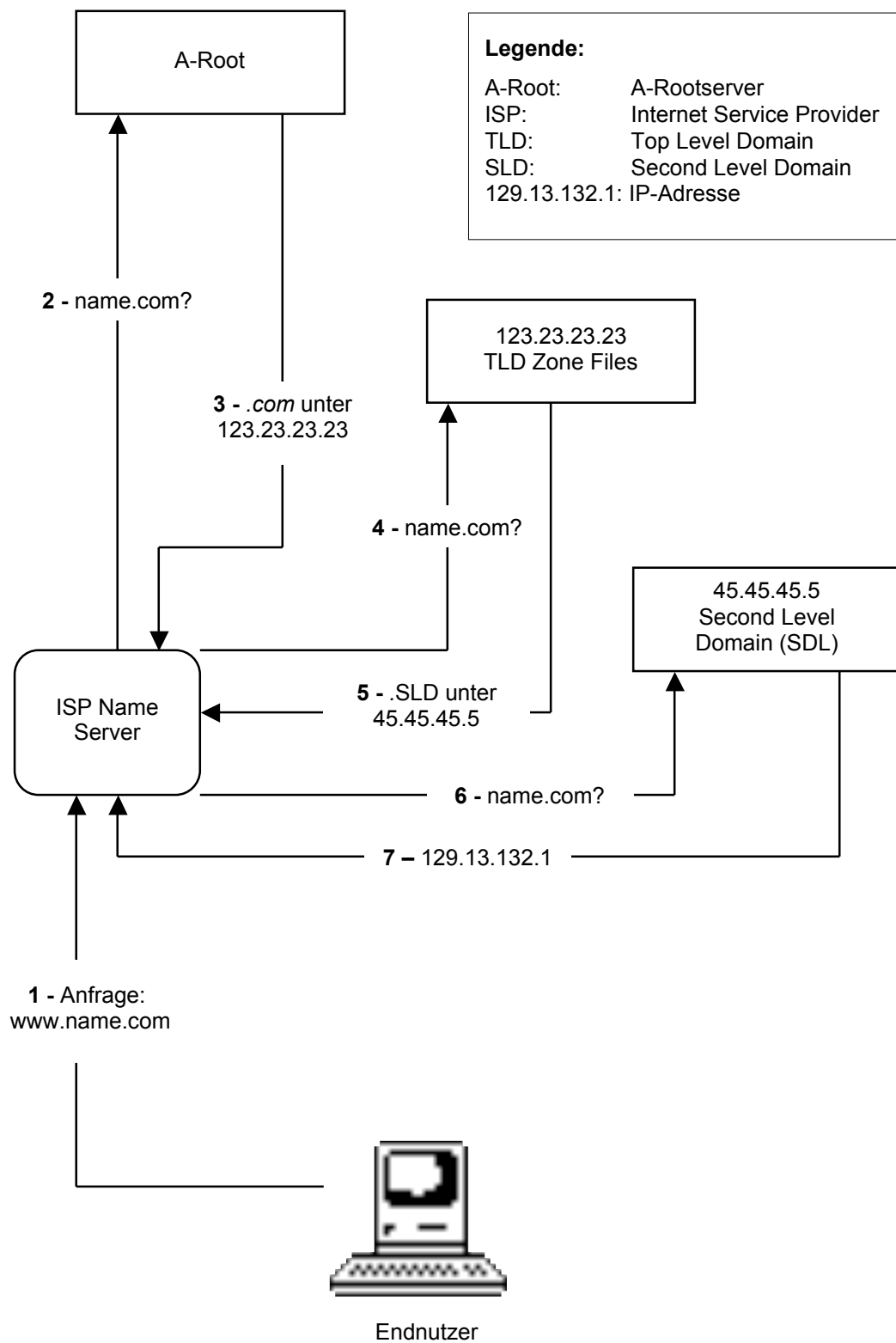
Kenneth Neil Cukier (Journalist), Ira Magaziner (DoC), John Matthiason (UNO), Alan McCluskey (ISOC, CORE), Milton Mueller (BWG), Marcel Schneider (SWITCH), Michael Schneider (EuroISPA), Robert Shaw (ITU), Tony Rutkowski (ITU, ISOC, NSI), Christopher Wilkinson (EU).

8. Anhang

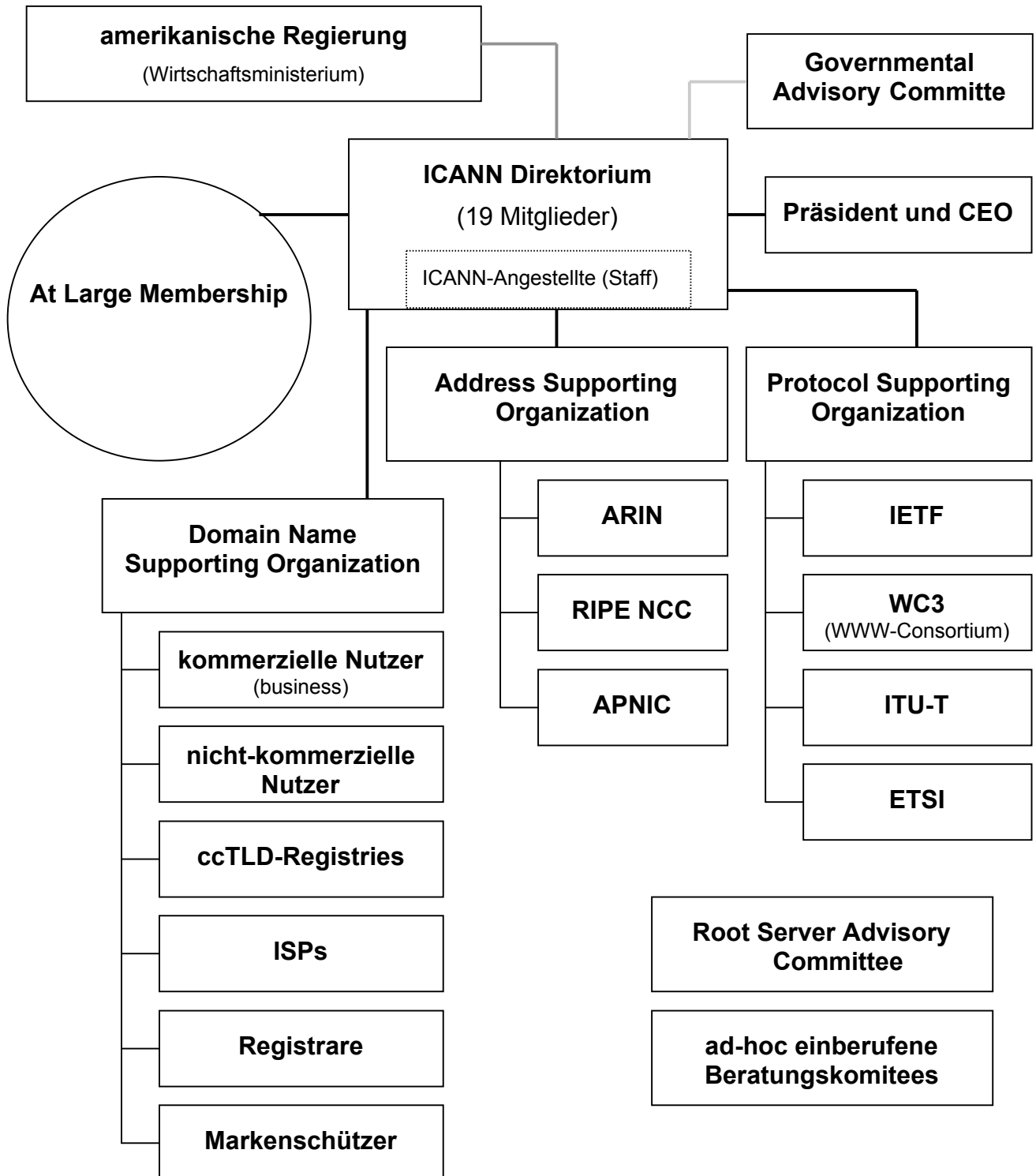
8.1 Die baumartige Delegationsstruktur des Domain Namens Systems



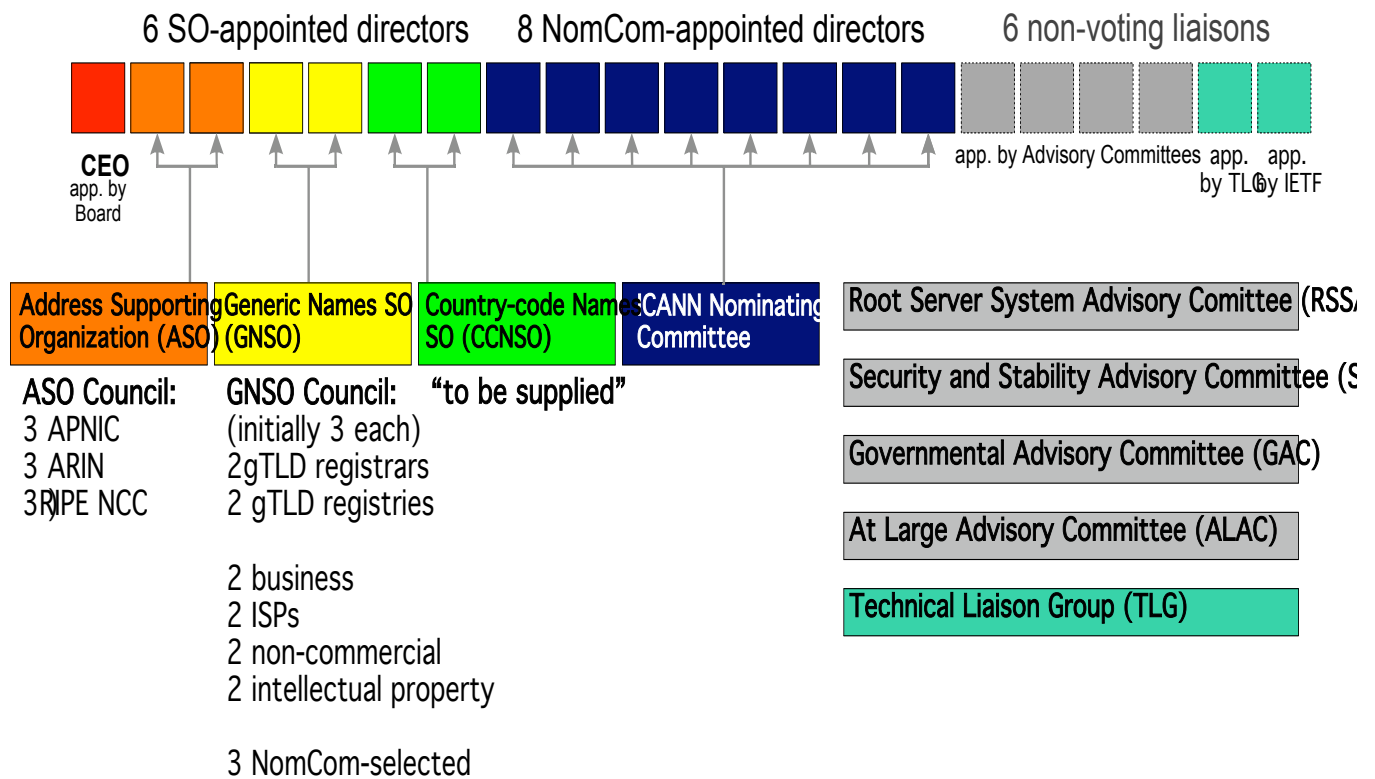
8.2 Die Funktionsweise des Domain Namen Systems



8.3 Die Organisationsstruktur von ICANN vor den Reformen

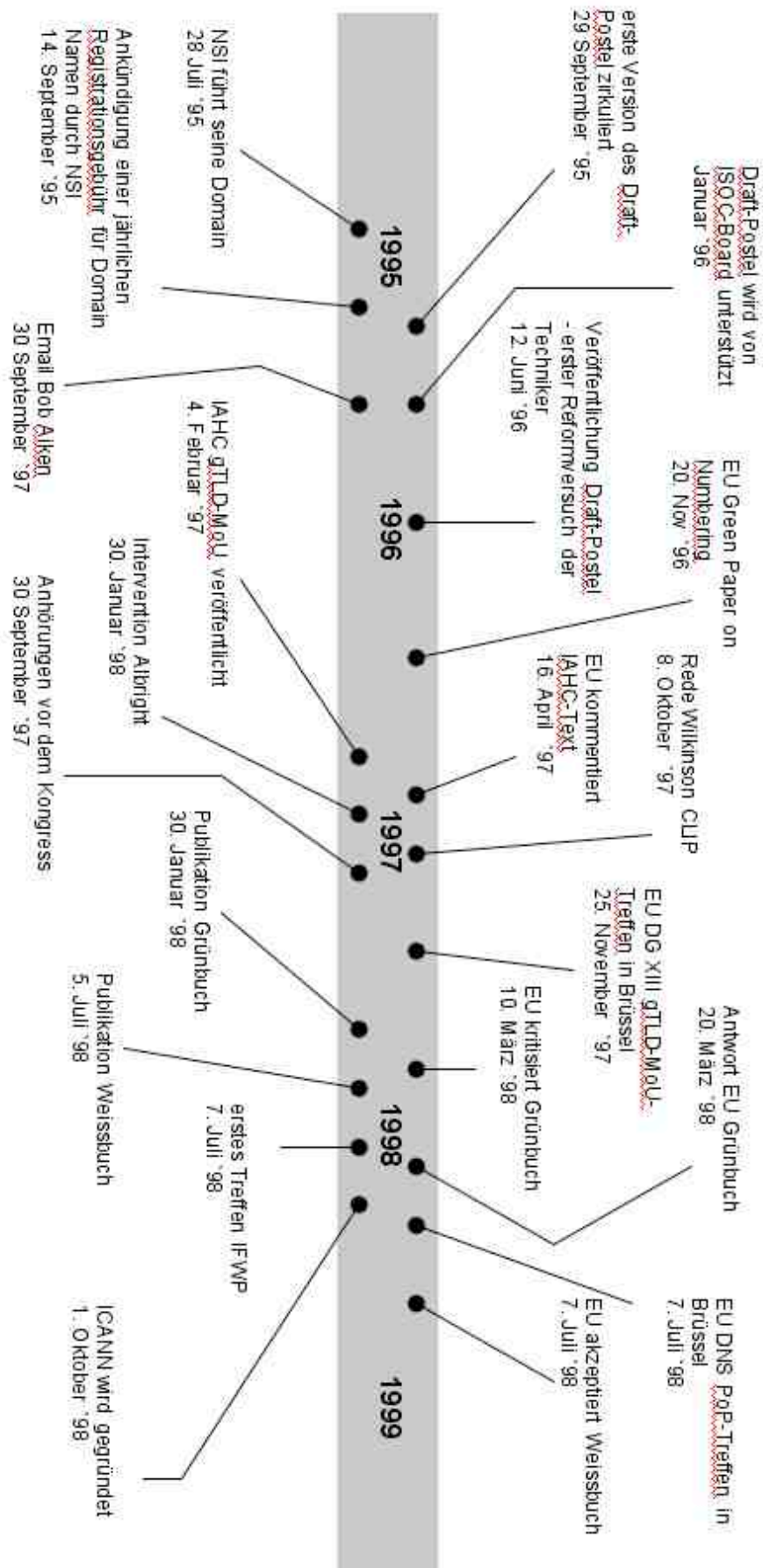


8.4 Voraussichtliche Organisationsstruktur von ICANN nach den Reformen 2003



Quelle: <http://www.icannchannel.de>

8.5 Zeitplan des ICANN-Prozesses, 1995 bis Ende 1998



Quelle: <http://www.wia.org> (mit freundlicher Genehmigung von Tony Rutkowski)

Marc Holitscher – Lebenslauf

Marc Holitscher, geboren am 20. März 1971 in St.Gallen, Bürger von St.Gallen (SG), wohnhaft in Zürich.

Besuch der obligatorischen Schulen in St.Gallen, Abschluss der Mittelschulbildung am Gymnasium Friedberg, Gossau, mit Matura Typus B.

Studium an der Universität Zürich mit den Fächern Allgemeine Geschichte, Politische Wissenschaft und Wirtschafts- und Sozialgeschichte.

Seit 1995 Assistenz Tätigkeit im Fach Politikwissenschaft, Abteilung Internationale Beziehungen der Universität Zürich bei Prof. Dr. Dieter Ruloff. Ab 1998 wissenschaftlicher Redaktor der Schweizerischen Zeitschrift für Politikwissenschaft am Zentrum für Internationale Studien der ETH Zürich unter Prof. Dr. Thomas Bernauer. Im Sommer 1999 Gründung und Aufbau der „Unit for Internet Studies“ (<http://www.internetstudies.org>), einer interaktiven Plattform für die wissenschaftliche Verständigung zu Problemen der Internet Governance. Zwischenzeitlich Teilnahme an und Organisation von verschiedenen Workshops und Konferenzen zu Themen der Internetregulierung. Redaktor der Wirtschaftszeitung „Internet Standard“ von 2000-2001, danach wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Abteilung Internationale Beziehungen der Universität Zürich bei Prof. Dr. Dieter Ruloff.

Ab Oktober 2002 Stipendium der Forschungs- und Nachwuchsförderungskommission der Universität Zürich zum Abschluss der Dissertation im Fach der Politikwissenschaft.